

ФОНД КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

К 15-летию Конституции Российской Федерации

# Из истории создания Конституции Российской Федерации

**Конституционная комиссия:**

стенограммы, материалы,  
документы (1990—1993 гг.)

**Том 1: 1990 год**

Под общей редакцией кандидата юридических наук  
**О.Г. Румянцева**



**Wolters Kluwer**

Москва  
2007

УДК [94:342.4](470+571)(093.2)»1990/1993»  
ББК 63.3(2)64-3я45+67.400.11-1(2)я45»1993»  
И32

**Редакционный совет сборника:** О.В. Байдина, Л.Б. Волков, А.А. Гольцблат, В.Д. Зорькин, В.Б. Исаков, В.А. Кикоть, В.И. Лафитский, Л.С. Мамут, М.А. Митюков, Л.П. Мишустина, Ч.-Д.Б. Ондар, О.Г. Румянцев, С.Н. Станских, Б.А. Страшун, И.Г. Шаблинский, В.Л. Шейнис, А.Ю. Царёв

**Редакторы:** О.В. Байдина, В.В. Бровина, А.В. Зуйков, А.Ш. Карнаев, С.Н. Станских, А.Ю. Царёв

**Подготовке данного издания содействовали:**

А.Л. Мамут

Юридическая компания «Пепеляев, Гольцблат и партнеры»

С.Н. Попельнюхов

**И32 Из истории создания Конституции Российской Федерации.**

**Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)** : в 6 т. Т. 1 : 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 936 с. : ил. — ISBN 978-5-466-00305-5 (в пер.).

Агентство СІР РГБ

Настоящее 6-томное издание осуществлено с целью обнародования в системном виде и сохранения документов и материалов, относящихся к подготовке проекта Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) и представляющих историческую ценность.

Предметом издания является деятельность Конституционной комиссии, а также общий политико-правовой контекст, в котором осуществлялась конституционная реформа.

В том 1 сборника включены нормативные акты и документы, касающиеся работы над проектом Конституции России, мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, народных депутатов, специалистов о конституционном процессе того времени, а также иные материалы 1990 г.

Издание снабжено иллюстрациями — фотокопиями некоторых документов и материалов.

Рекомендуется, в первую очередь, государственным и муниципальным служащим, а также специалистам и исследователям в области конституционного права, социологии и политологии, а также всем интересующимся отечественной историей.

**УДК [94:342.4](470+571)(093.2)»1990/1993»**  
**ББК 63.3(2)64-3я45+67.400.11-1(2)я45»1993»**

ISBN 978-5-466-00305-5 (в пер.)

© Фонд конституционных реформ, 2007

© Волтерс Клувер, 2007

## ОТ РЕДАКЦИИ

Настоящее издание осуществлено с целью обнародования в системном виде и сохранения документов и материалов, относящихся к подготовке проекта Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) и представляющих историческую ценность.

В течение октября–декабря 2007 года и первой половины 2008 года планируется выпустить 6 томов: том 1 «1990 год», том 2 «1991 год», том 3 «1992 год», том 4 «1993 год», том 5 «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации», том 6 «Воспоминания. Дополнительные материалы»<sup>1</sup>.

В том 1 сборника включены охватывающие период с мая по декабрь 1990 г. нормативные акты и документы, касающиеся работы над проектом Конституции Российской Федерации, иные материалы 1990 г., связанные с конституционной реформой, а также мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, народных депутатов, специалистов о конституционном процессе того времени.

Документы и материалы размещены в хронологическом, а мнения о конституционном процессе – в алфавитном порядке.

В качестве источников публикуемых в сборнике документов (материалов) использованы официальные издания 1990–1993 гг., источники, находящиеся на хранении в Государственном архиве Российской Федерации, а также уникальные источники из личных архивов членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, народных депутатов и специалистов.

Ссылки на источник публикуемых документов и материалов, а также примечания редакторов расположены в сносках в конце соответствующей страницы.

Документы и материалы публикуются, как правило, в соответствии с современными нормами русского языка. Издание подготовлено без учета археографических требований.

---

<sup>1</sup> Предполагается опубликовать биографические справки, предметный и именной указатели, фотоматериалы, а также уникальные документы, не вошедшие в предыдущие тома.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>От редакции</b> .....	3
<b>I. Вступительные статьи</b> .....	13
<i>В.Д. Зорькин</i> Конституция России: проекты и их реализация .....	15
<i>О.Г. Румянцев</i> О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.). Часть первая: 1990 год.....	17
<b>II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции Российской Федерации</b> .....	35
Из материалов, подготовленных к первому Съезду народных депутатов РСФСР	
1. Проект Декларации «О суверенитете РСФСР» (30 марта 1990 г.).....	37
2. Материалы конституционной комиссии блока «Демократическая Россия» (апрель 1990 г.) .....	39
2.1. О работе конституционной комиссии. ....	39
2.2. Замечания по проекту Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».....	40
2.3. Первоочередные изменения в Конституцию РСФСР .....	41
2.4. Приложение № 1 – к первоочередным поправкам .....	45
2.5. Проект Декларации о государственном суверенитете РСФСР.....	47
2.6. Проект постановления «О конституционных принципах Российской Федерации».....	48

*Содержание*

Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» .....	51
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. № 37-1 «Об образовании Конституционной комиссии».....	55
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. № 39-1 «О подготовке предложений об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» .....	62
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. № 51-1 «О механизме народовластия в РСФСР» .....	62
Декрет о власти (текст принят за основу на Съезде народных депутатов РСФСР 20 июня 1990 г.).....	63
Служебная записка от 21 июня 1990 г. «О начале и порядке деятельности Конституционной комиссии» .....	64
Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1990 г. «О порядке деятельности Конституционной комиссии» .....	69
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. № 57-1 «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР» .....	73
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. № 63-1 «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (Основа нового Союзного договора)» .....	74

*Содержание*

Проект Обращения Съезда народных депутатов РСФСР «О новом Союзном договоре» .....	76
Информационное сообщение о первом заседании Рабочей группы Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР от 3 июля 1990 г. ....	79
Сообщение о втором заседании Рабочей группы Конституционной комиссии от 12 июля 1990 г. ....	82
Меморандум секретаря Конституционной комиссии от 15 июля 1990 г. № 1 «О работе Конституционной комиссии» .....	89
Сообщение о третьем заседании Рабочей группы Конституционной комиссии РСФСР от 20 августа 1990 г. ....	98
Меморандум секретаря Конституционной комиссии от 29 августа 1990 г. № 2 «О предварительных итогах работы Конституционной комиссии РСФСР» .....	114
Алфавитный указатель материалов, распространенных секретариатом Конституционной комиссии на заседаниях Рабочей группы Конституционной комиссии (июль–август) .....	119
Материалы пленарного заседания Конституционной комиссии 31 августа 1990 г. 1. Перечень подготовительных материалов Рабочей группы Конституционной комиссии к пленарному заседанию Конституционной комиссии 31 августа 1990 г. ....	121
2. Сообщение о пленарном заседании Конституционной комиссии РСФСР от 31 августа 1990 г. ....	122

3. Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 31 августа 1990 г. ....	124
4. Опрос народных депутатов РСФСР, присутствовавших на пленарном заседании Конституционной комиссии 31 августа 1990 г. ....	235
От Конституционной комиссии РСФСР «Об объявлении общественного конкурса по проекту Конституции» (1 сентября 1990 г.) .....	237
Предложения Рабочей и экспертной групп Конституционной комиссии РСФСР по структуре проекта Конституции и содержанию его основных разделов (первая (неофициальная) публикация проекта основных положений Конституции Российской Федерации).....	240
Краткий отчет о результатах опроса общественного мнения населения РСФСР, проведенного ВЦИОМ в сентябре 1990 года (по заказу Конституционной комиссии РСФСР) по проблемам конституционного устройства России .....	259
Опрос общественного мнения москвичей 1–3 сентября 1990 г. «О процедурных вопросах принятия новой Конституции Российской Федерации» .....	263
Сообщение о работе Рабочей группы Конституционной комиссии в июле–сентябре 1990 г. ....	265
Краткий обзор предложений к проекту новой Конституции РСФСР, поступивших в Конституционную комиссию (по состоянию на 10 октября 1990 г.) .....	271
Коммюнике пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР от 12 октября 1990 г. ....	273

*Содержание*

Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 12 октября 1990 г. ....	274
Распоряжение Первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 31 октября 1990 г. «О мерах по обеспечению работы над проектом Конституции Российской Федерации» .....	334
Стенограмма одиннадцатого заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г. ....	338
Коммюнике пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР от 12 ноября 1990 г. ....	445
Стенограмма двенадцатого заседания Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 16 ноября 1990 г. (обсуждение проекта Конституции РСФСР).....	554
Предисловия к публикациям проекта Конституции Российской Федерации.....	591
Проект Конституции Российской Федерации, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г. и опубликованный для всенародного обсуждения.....	597
Участники работы над проектом Конституции Российской Федерации.....	664
Стенограмма заседания Конституционной комиссии от 4 декабря 1990 г. ....	668
Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» .....	732



Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «О подготовке законопроектов о реорганизации системы государственных органов РСФСР».....	739
Служебная записка секретаря Конституционной комиссии О.Г Румянцева.....	740
Постановление жюри по подведению итогов конкурса на лучший проект Конституции РСФСР от 25 декабря 1990 г. ....	741
<b>III. Мнения о конституционном процессе .....</b>	<b>743</b>
<i>Б.Д. Бабаев, А.С. Медведев, В.И. Тихонов, В.Н. Тихомиров</i> Письмо народных депутатов «Мы не можем больше молчать» .....	746
<i>С.Н. Бабурин</i> Нужна ли спешка? .....	750
<i>Л.Б. Волков</i> Сильный президент, сильный парламент, ответственное правительство .....	755
<i>С.А. Готов</i> О проекте новой Конституции республики. Так кто же выступал в роли похоронной команды? .....	759
<i>В.Г. Голицын, С.А. Ковалев</i> Послесловие к сборнику «Власть права в современном обществе» .....	761
<i>А.А. Гольцблат</i> Правовое государство или диктатура. К вопросу о месте теории правового государства в политической практике России .....	769
<i>В.Д. Зорькин</i> О президенте в конституционном строе Российской Федерации .....	787

Содержание

<i>В.Д. Зорькин, Л.С. Мамут, В.А. Кикоть</i> Новая Конституция: путь к свободе .....	795
<i>В.Б. Исаков</i> Выражаю крайнюю озабоченность... (три докладных записки руководителям Республики) .....	800
<i>В.А. Кикоть</i> За демократизацию и гуманизм конституционного строя России – вопреки сопротивлению «идейного» недомыслия.....	807
<i>Л.С. Мамут</i> О разделе «Гражданское общество» .....	811
<i>М.А. Митюков</i> Очерчивая контуры будущей Конституции РСФСР .....	812
<i>М.А. Митюков</i> Какой быть российской Конституции?.....	816
<i>А.М. Оболенский</i> Как защитить Конституцию?.....	820
<i>Р.И. Пименов</i> Как мы обустроиваем Россию? .....	823
<i>Р.И. Пименов</i> Какую Конституцию мы хотим? .....	833
<i>О.Г. Румянцев</i> Новая Конституция для России: наши подходы .....	838
<i>Ю.М. Слободкин</i> Гимн беспамятству. Критические заметки члена Конституционной комиссии .....	855
<i>Ф.В. Цанн-кай-си</i> Судебно-правовая система в контексте современной философии права.....	862
<i>Ф.В. Цанн-кай-си</i> Гражданское общество: реальность и понятие .....	866

<i>В.Л. Шейнис</i>	
Сезон «охоты на ведьм» .....	869
Интервью с <i>В.Л. Шейнисом</i> и <i>И.В. Константиновым</i>	
Сможет ли государство указов принять конституционный душ? .....	873
<i>Ф.В. Шелов-Коведяев</i>	
Проблемы федеративного государственного устройства в новой Конституции Российской Федерации .....	876
<i>Д.А. Юрьев</i>	
Умом Россию понимать. ....	881
<b>IV. Международное сотрудничество .....</b>	<b>889</b>
<i>А. Блаустайн, Б. Фейн</i>	
Разрабатывая современную Конституцию (доклад для Конституционной комиссии Российской Федерации) .....	891
<i>Дж. К. Бойд, В.С. Бойд</i>	
Комментарий к проекту Конституции Российской Федерации .....	904
<i>А. Рапашиньски</i>	
Меморандум Олегу Г. Румянцеву .....	921
<i>Б. Фейн</i>	
О проекте Конституции РСФСР .....	933
<b>Список иллюстраций<sup>1</sup></b>	
Один из первых проектов Декларации «О суверенитете РСФСР» .....	37
Материалы Конституционной комиссии блока «Демократическая Россия» (извлечение) .....	38
Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. № 37-1	
«Об образовании Конституционной комиссии» (извлечение) .....	54

<sup>1</sup> Фотографии 1990–1993 гг. будут опубликованы в т. 6 сборника.

*Содержание*

Перечень подготовительных материалов Рабочей группы Конституционной комиссии к пленарному заседанию Конституционной комиссии 31 августа 1990 г. ....	121
Предложения Рабочей и экспертной групп Конституционной комиссии РСФСР (страница одной из первых публикаций проекта Конституции РФ в открытом доступе) .....	239
Проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации от 24 сентября 1990 года (извлечение) .....	270
Сопроводительная записка к проекту Конституции Российской Федерации .....	332
Проект Конституции Российской Федерации от 14 ноября 1990 года (извлечение) .....	590
«Аргументы и факты». Специальный выпуск. Ноябрь 1990 г. (страница из газеты с публикацией проекта Конституции РФ для всенародного обсуждения) .....	596
Стенограмма заседания Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР от 4 декабря 1990 г. (извлечение) .....	667
Конституционный вестник №1 (обложка) .....	745

## **I. ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ СТАТЬИ**



*В.Д. Зорькин,  
Председатель Конституционного Суда  
Российской Федерации,  
д-р юрид. наук, профессор*

## **Конституция России: проекты и их реализация**

В 1990—1991 годах мне довелось руководить группой экспертов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России.

На фоне острой политической борьбы того периода в Комиссии велась плодотворная конструктивная работа по проектированию конституционных основ новой демократической России.

Оглядываясь назад, можно с полным основанием сделать вывод о том, что работа Комиссии была результативной. Большинство проектных положений вошли в текст принятой в 1993 году Конституции.

Конституция стала самым большим достижением всего постсоветского развития, основой стабильности и динамизма России. И этим достижением надо дорожить.

Конституция — это переход к принципиально новому этапу развития России. К этапу, когда в центре политической системы оказывается человек с его правами и свободами. К этапу, когда условиями прав и свобод человека и гражданина становятся политическая демократия и рыночная экономика.

Именно Конституция стала системным юридическим выражением основных политических ценностей, которые определяют лицо новой и исторически преемственной России: права и свободы человека и гражданина, демократическое, федеративное, правовое и социальное государство, разделение властей, парламентаризм.

Конституция — это высшая универсальная форма легитимации России в ее нынешних пределах, легитимации ее экономического, правового, социально-культурного и территориального пространства. Ничто другое не объединяет страну, власти, людей.

Конституция — выражение системообразующих элементов политического социума: свобода, власть, закон и общее благо.

Конституция — правовая основа современного свободного демократического общества и социально ориентированной рыночной экономики.

Государственный суверенитет и верховенство Конституции — это легитимация субъектности России в современном мире. Необ-

ходимость быть открытой миру и сохранить дееспособность, не раствориться в чужих суверенитетах — важнейшие принципы Конституции.

Конституция — это генеральное соглашение между всеми социальными группами, включая власть, бизнес, общество в целом, о фундаментальных правилах, по которым живет страна.

Во время работы Комиссии в 1990–1991 годах я был убежден в том, что только широкие полномочия Президента, закрепленные Конституцией, только подчеркнутый акцент Конституции на сильной президентской власти могут спасти Россию от государственного распада, стать главной гарантией предотвращения политической дезинтеграции страны.

И я твердо убежден сейчас, что акцент Конституции 1993 года на полномочиях президентской власти спас Россию от государственного распада. Нельзя не видеть те процессы, которые продолжают создавать угрозы этого распада. И для отражения этих угроз в стране должна быть сильная президентская власть.

Публикация проектных документов Конституционной комиссии — важный и полезный шаг на пути осмысления формирования конституционализма новой России.



**Румянцев О.Г.**  
*президент некоммерческой организации*  
*«Фонд конституционных реформ»,*  
*канд. юрид. наук*

## **О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.)**

### **Часть первая: 1990 г.**

Вместо предисловия — несколько слов об издании, которое вы, уважаемый читатель, держите в руках.

Без глубокого и всестороннего изучения истории создания Конституции РФ, всех обстоятельств, сопровождавших этот процесс, невозможно развитие конституционного правосознания. Мысль простая, но осуществить ее на практике, оказывается, совсем не просто. Нашей Конституции скоро исполнится 15 лет, а пробелов в истории событий 1990–1993 гг., не говоря уже о разночтениях в их толковании, более чем предостаточно! Перед специалистами ставят задачу написать учебник по истории эпохи, хотя многих ее первоисточников в открытом доступе нет.

Настоящий сборник впервые обнаруживает в систематизированном виде основные документы и материалы конституционной реформы 1990–1993 гг. Восполняя историю развития важнейших сторон общественной и государственной жизни России, мы стремимся сделать конституционное наследие России более полным.

Следует различать несколько этапов в истории создания Конституции РФ:

- Первый включал разработку целостной концепции конституционной реформы и проекта Конституции в Конституционной комиссии (1990 г.);
- Второй (1991–1992 гг.) был этапом, на котором основные усилия были сосредоточены на согласовании положений проекта Конституции со всеми политическими силами, а также многочисленными субъектами права законодательной инициативы (круг их был значительно шире, нежели сегодня). Он, в частности, включал трудное сопряжение видения ключевых положений проекта «реформаторами» и «консерваторами» в самом депутатском корпусе, парламентским большинством и Президентом, федеральным центром и регионами;

- Его сменил период острого противостояния между Президентом РФ и парламентским большинством по вопросу о распределении власти, включавший созыв Конституционного совещания и его деятельность (май — август 1993 г.) по синтезу положений проекта Конституционной комиссии и проекта, предложенного Президентом РФ;

- Наконец, завершающий этап (между трагическими событиями 21 сентября — 4 октября 1993 г. и собственно референдумом по Конституции 12 декабря 1993 г.), где роль официальных дискуссий по проекту Конституции была минимальной, а ряд изменений в проект был внесен перед его опубликованием для голосования негласно и, как говорят сегодня, не вполне прозрачно.

Участники и свидетели событий реформы 1990–1993 гг. помнят, что ныне действующая Конституция РФ является результатом длительной общественной дискуссии. В основе обсуждения в течение этого времени находился проект Конституции РФ, разработанный Конституционной комиссией по решению Съезда народных депутатов РСФСР. В середине 1993 г. полемика сместилась в сторону сравнения положений указанного проекта, прежде всего в части формы правления, с президентским проектом, созданным весной 1993 г. группой юристов по указанию Б.Н. Ельцина. В итоге оба проекта стали основными источниками для создания Конституционным совещанием проекта действующей Конституции Российской Федерации. Данный очевидный факт истории лишь в самое последнее время получил официальное признание.

О синтезе двух проектов Конституции было сказано в Указе Президента РФ от 24 июля 1993 г. № 1079, в ряде других актов. Выступая на пленарном заседании Конституционного совещания 26 июня 1993 г., Б.Н. Ельцин отметил: «В результате напряженной работы и участников совещания, и рабочей комиссии, мы имеем сейчас один проект Конституции России... Вариант, который мы сегодня имеем, во многом отличается от того, который был первоначально предложен Президентом, и от проекта Конституционной комиссии. Это результат их творческой переработки, синтез, а не механическая сумма разнородных положений и формулировок. В нем учтено все лучшее из обоих проектов»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 15. М., 1995–1996. С. 369–370.

Вместе с тем, хотел бы отметить, что судьба основных источников ныне действующей Конституции исследована с различной степенью детализации. Начало исследовательской работе было положено в 1995–1996 гг. изданием (усилиями, прежде всего, С.А. Филатова и Р.М. Цивилева) сборника материалов Конституционного совещания, которое работало 29 апреля — 10 ноября 1993 г. Однако до сих пор оставались неопубликованными в системном виде документы и материалы Конституционной комиссии, проделавшей огромную работу за три года, предшествовавшие созыву при Президенте РФ упомянутого Совещания.

Деятельность Конституционной комиссии, а также общий политико-правовой контекст, в котором осуществлялась конституционная реформа, — и являются предметом данного издания.

Выход в свет нынешнего сборника происходит на фоне некоторого оживления интереса к конституционному наследию России<sup>1</sup>. В последние годы был предпринят целый ряд шагов, направленных на его сохранение и изучение<sup>2</sup>. Надеемся, что данный инициативный издательский проект окажет серьезную помощь исследователям истории создания Конституции РФ. Как отмечалось в принятом вес-

---

<sup>1</sup> С призывом сохранить имеющие историческую ценность материалы периода 1990–1993 гг., автор выступил на праздновании 10-летия первого Съезда народных депутатов РСФСР в 2000 г. Во исполнение этой инициативы к 10-летию Конституции РФ в 2003 г. электронные версии ряда документов и материалов, связанных с работой над проектом Конституции, были размещены на личном веб-сайте. В 2006 г. в День Конституции РФ было опубликовано Обращение группы государственных, общественных и научных деятелей к Президенту РФ В.В. Путину (см.: Парламентская газета. 2006. 12 дек. С. 6) на тему сохранения конституционного наследия. При содействии председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству В.Н. Плигина, было принято Постановление Государственной Думы от 7 марта 2007 г. № 4267-4ГД «Об Обращении к Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову о необходимости принятия мер по сохранению материалов, связанных с подготовкой проекта Конституции РФ» (см.: СЗ РФ. 2007. № 12. Ст. 1362). После чего Правительством РФ были даны соответствующие поручения Министерству культуры РФ и Росархиву. Одновременно, в интересах общественного содействия сохранению конституционного наследия был воссоздан Фонд конституционных реформ, поддержавший практическую инициативу бывшего руководителя секретариата Конституционной комиссии А.А. Гольцблата по изданию документов комиссии.

<sup>2</sup> См., например: Станских С.Н. Кому не выгодна история создания российской Конституции? // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 21–25.

ной 2007 года Обращении Государственной Думы к Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову о необходимости принятия мер по сохранению материалов, связанных с подготовкой проекта Конституции РФ, «обсуждение проекта Конституции нашло отражение в материалах Конституционной комиссии и Конституционного совещания. Внимательное изучение этих материалов может помочь более точному пониманию конституционных норм, в том числе, в целях развития законодательства РФ»<sup>1</sup>.

1.

В истории создания проекта Конституции РФ наиболее ясно видны достижения и противоречия бурной эпохи рубежа 1980–1990 гг., эпохи смены предыдущего строя и начала движения к строю конституционному. Конституционная комиссия была в эпицентре реформы, которая заложила правовые основы российской государственности в новый исторический период.

Конституционная комиссия была образована первым Съездом народных депутатов РСФСР и конституировалась как официальная, крупнейшая и ведущая комиссия Съезда, призванная обеспечивать развитие концепции новой Конституции и одновременно принимать участие в реформировании действующего Основного Закона. Она являлась постоянно действующим органом по подготовке проекта новой Конституции РФ, содействовавшим подготовке законопроектов об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР и проведению конституционной реформы в РФ. По ходу дела именно этот статус был закреплен по поручению Съезда специальным постановлением Верховного Совета РФ, утвердившим Положение о Конституционной комиссии.

Рождение самой идеи о Комиссии произошло еще в период подготовки к первому Съезду народных депутатов РСФСР. Это было время новых концепций, обсуждавшихся в обществе в условиях перестройки и гласности. 1 апреля 1990 года политики и эксперты сформировали «Конституционную комиссию» одного из ведущих избирательных блоков, участвовавших в выборах народных депута-

---

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы ФС РФ от 7 марта 2007 г. «Об Обращении Государственной Думы к Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову о необходимости принятия мер по сохранению материалов, связанных с подготовкой проекта Конституции РФ» // СЗ РФ. 2007. № 12. Ст. 1362.

тов РСФСР, чтобы использовать интеллектуальный потенциал демократического движения на пользу реформируемому обществу<sup>1</sup>.

Программные контуры перехода к конституционному строю были намечены в принятой Съездом 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР<sup>2</sup>. Будущие участники работы над проектом Конституции принимали непосредственное участие в разработке и редактировании Декларации, стремясь заложить в документ программу построения демократического правового государства<sup>3</sup>. Съезд определил в ее заключительном п. 15, на сохранении которого пришлось настаивать, что положения Декларации являются «основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства».

Через четыре дня после принятия Декларации, 16 июня 1990 г., Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «Об образовании Конституционной комиссии»<sup>4</sup> была образована Конституционная комиссия из числа народных депутатов РСФСР в составе председателя, заместителя председателя и 100 членов комиссии. Председателем Комиссии стал только что избранный (трудный марафон по его избранию первым Съездом продолжался несколько дней) Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин, заместителем председателя Комиссии — первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов (по просьбе депутатов от автономий и с согласия ряда руководителей демократической фракции, хотя изначальная договоренность с Б.Н. Ельциным была по кандидатуре автора этих строк).

При формировании Комиссии ключевые политические силы, регионы, многочисленные депутатские объединения — все хотели видеть в ней своих представителей. Сначала решили формировать комиссию от региональных депутатских объединений. Однако очень скоро стало ясно, что в первоначальном «списке 86» прочное большинство занимали «консерваторы». Тогда Б.Н. Ельцин поддержал предложение ввести и утвердить дополнительный список чле-

---

<sup>1</sup> См.: с. 38 данного тома.

<sup>2</sup> См.: с. 51 данного тома.

<sup>3</sup> См.: с. 38 и 47 данного тома.

<sup>4</sup> См.: с. 55 данного тома.

нов Конституционной комиссии — группу депутатов-правоведов, юристов-практиков, обществоведов и управленцев, что обеспечило равенство и соревновательность между основными политическими силами<sup>1</sup>.

Иногда в литературе встречается мнение, что Комиссию сознательно не стали формировать — вопреки традиции предшествующих лет — из представителей общественности, видных ученых, ограничившись лишь народными депутатами РСФСР. Это не так. В число 1068 народных депутатов РСФСР, только что избранных на первых подлинно демократических выборах, как раз и вошли различные представители общественности, к тому же отобранные в открытой политической борьбе, а не в жерновах политических технологий.

Члены Конституционной комиссии от республик, краев, областей, автономных областей и ряда автономных округов РСФСР на самом деле представляли зачастую не столько регион, сколько определенную партию (депутатскую группу). Получилось несколько громоздко, этакий весьма непростой в управлении «мини-съезд», зато политически представительный, с профессиональным участием и, наконец, с осязаемым присутствием реформаторских сил, что для предстоящей ответственной работы было значимым условием.

То обстоятельство, что Председатель Верховного Совета России, позже — Президент РФ возглавил Комиссию, обеспечило ей самый прочный статус. На практике Комиссия состоялась в качестве авторитетного представительного собрания, в работе которого в дальнейшем принимали участие не только избранные в нее народные депутаты России, но и высшие должностные лица государства — Президент РФ, Председатель Верховного Совета РФ, главы федеральных и региональных ведомств, руководители регионов. В этом была специфика статуса этой уникальной Комиссии. Конституционная комиссия служила своего рода кадровым ресурсом, из которого пополнялись возникающие в ходе реформы руководящие должности. Показательно, что при этом члены Комиссии продолжали работать в ней даже после избрания (назначения) на другую должность, в чем мы усматриваем безусловное подтверждение высочайшего авторитета Комиссии. Такое положение дел позволяло неформально сохранить

---

<sup>1</sup> См.: с. 67 данного тома.

высокий аппаратный и политический вес Комиссии. Отголоски той поры слышны и сегодня: достаточно взглянуть на список лиц, подписавших в 2006 г. упомянутое Обращение о необходимости сохранения конституционного наследия России; многие из участников работы Конституционной комиссии по-прежнему в строю и продолжают служить обществу и государству.

Законодательство той поры отражает, сколь значительное место занимала Конституционная комиссия в реформируемой политической системе. При создании она именовалась как «Конституционная комиссия», по аналогии с подобными комиссиями прежних времен. В ряде других правовых актов Комиссия именовалась «Конституционная комиссия РФ», что соответствовало ее авторитету. И лишь один раз она была поименована «Комиссией Съезда»: в печально известном Указе Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400<sup>1</sup>. Примечательно, что даже этот указ, прервавший осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ и приостановивший деятельность Конституционного Суда РФ, учитывал особый статус Конституционной комиссии, члены которой могли продолжать работу, пусть и в качестве экспертов, над проектом Конституции РФ.

## 2.

Подробнее о том, как шла работа в год рождения Комиссии — в 1990 г. В течение десяти дней после создания Конституционной комиссии Съезд дал несколько серьезных поручений. Да каких! Съезд не давал скучать своей Комиссии.

Показательно, что первым стало поручение Конституционной комиссии от 16 июня 1990 г. — с учетом поступивших от народных депутатов РСФСР предложений — подготовить и внести на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР проект закона РСФСР об изменениях Конституции (Основного закона) РСФСР<sup>2</sup>.

Это постановление отражало борьбу различных подходов к концепции конституционной реформы. Съезд изначально резервиро-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» // *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>2</sup> См.: с. 62 данного тома.

вал такое ее направление, как внесение изменений в действовавший Основной закон. Эту задачу Комиссия выполняла в дальнейшем во взаимодействии (как правило, непросто, но всегда творчески насыщенном) с Комитетом Верховного Совета РФ по законодательству, возглавлявшимся в разные годы С.М. Шахраем, М.А. Митюковым, В.Б. Исаковым.

В следующем, июньском (от 20 июня 1990 г.) Постановлении «О механизме народовластия в РСФСР»<sup>1</sup> Съезд поручал Верховному Совету РСФСР и — вновь — Конституционной комиссии доработать с учетом замечаний и предложений народных депутатов РСФСР принятый за основу проект Декрета о власти и представить его на рассмотрение Съезда.

Наконец, 22 июня 1990 г. Съезд принял ключевое Постановление «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР»<sup>2</sup>, которым поручал Верховному Совету РСФСР вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР, а вместе с Конституционной комиссией (с учетом итогов референдума) подготовить проект Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 г. (к идее референдума вернулись в конце 1992 г., особенно бурно она обсуждалась в первом квартале 1993 г., о чем будет сказано в т. 3 и т. 4 сборника).

Кроме того, в тот же день Съезд принял еще одно решение: поручить Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать основные направления нового Союзного договора — Постановлением «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» (основы нового Союзного договора)<sup>3</sup>.

Итак, политические поручения верховной власти были получены. Надо было приступить к работе. Развернутые предложения на этот счет были направлены руководителям Комиссии 21 июня 1990 г.<sup>4</sup> и поддержаны как ими, так и Комиссией в целом.

---

<sup>1</sup> См.: с. 62 данного тома.

<sup>2</sup> См.: с. 73 данного тома.

<sup>3</sup> См.: с. 74 данного тома. О предложениях московской депутатской группы по концепции нового Союзного Договора см. материал на стр. 76 данного тома.

<sup>4</sup> См.: с. 64 данного тома.



22 июня 1990 г. в перерыве заседания Съезда в Большом Кремлевском Дворце прошло первое пленарное заседание Конституционной комиссии. На нем было получено принципиальное согласие Комиссии на решение, главным образом, организационных вопросов.

По итогам пленарного заседания в тот же день Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин издал Распоряжение «О порядке деятельности Конституционной комиссии», которым назначил секретарем комиссии О.Г. Румянцева<sup>1</sup>; утвердил состав рабочей группы Конституционной комиссии (31 человек), возложив руководство ею на секретаря комиссии; утвердил перечень подкомиссий, состав группы экспертов, технический секретариат и его руководителя<sup>2</sup>. В Распоряжении были определены необходимые меры по организационному, финансовому и информационному обеспечению деятельности Комиссии, а также примерный план работы на 1990 г. Этим планом предусматривалось: в сентябре — октябре разработать эскиз-концепцию проекта, объявить конкурс на лучший проект новой Конституции, в ноябре — декабре организовать обсуждение принципов и концепции проекта, в декабре 1990 г. завершить подготовку проекта с последующей публикацией в печати и внесением проекта на обсуждение Съезда в начале 1991 г.

Началось претворение этих решений в жизнь. В первой половине июля 1990 г. были реализованы многие вопросы, связанные с обеспечением эффективной деятельности Комиссии. Читатель может взглянуть «за кулисы» этой работы, ознакомившись с приводимыми меморандумами о работе Комиссии, отчетами о заседаниях ее подкомиссий, подготовленными для членов комиссии и для народных депутатов — членов Верховного Совета РСФСР<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> С конца 1991 г. должность секретаря комиссии была преобразована в должность ответственного секретаря Конституционной комиссии с правами председателя комитета Верховного Совета РФ.

<sup>2</sup> В 1990 г. аппарат Комиссии возглавлял рекомендованный В.Л. Шейнисом представитель демократической академической общественности А.А. Собянин, привлечший к работе своих коллег и единомышленников Д.А. Юрьева, Г.Я. Ковальскую и др.

<sup>3</sup> См.: с. 89, 114 данного тома.

Основное внимание уделялось главной творческой задаче: работе над проектом новой Конституции РФ, характер которой определяли заданные постановлениями Съезда довольно жесткие сроки.

В июле — августе 1990 г. шла подготовка к написанию проекта: обсуждения с политиками и экспертами; сбор материалов, предложений и идей (которыми на волне подъема гражданской активности был буквально пропитан воздух!), в том числе в поездках по стране и за ее пределы. Была организована работа постоянного интеллектуального центра, положено начало формированию конституционной библиотеки, налажено регулярное обеспечение членов Комиссии необходимыми разработками.

К концу августа 1990 г. были согласованы концепция, структура и основные принципы новой Конституции, тезисы основных разделов<sup>1</sup>. С этой задачей успешно справилась немногочисленная группа из депутатов и экспертов, выехавшая на первую творческую сессию на базу «Архангельское» Совмина РСФСР. Текстуальная проработка конкретных разделов, статей и новелл шла в шести подкомиссиях — по общим принципам конституционного строя; избирательной системе, системе государственной власти, местного самоуправления; экономической системе и социальным гарантиям; федеративному устройству и Союзному договору; правам человека и гражданина; судебно-правовой системе.

Координаторы подкомиссий нередко проводили заседания совместно с профильными подразделениями Верховного Совета РСФСР и его палат. В этом был глубокий смысл, подчеркнутое стремление с самого начала избежать конкурирующего законотворчества. (Увы, накладки все же случались, и виной тому зачастую были известные слабости человеческой природы (стремление к верховенству, искушение медными трубами), этот закон жизни иным обойти не удавалось, что не удивительно на фоне специфических для России моделей политической культуры и общественного поведения.)

Другой примечательной чертой нашей работы стало укрепление новых отношений между представителями власти и деятелями науки. С самого начала работы над проектом выстраивалась практика

---

<sup>1</sup> См.: с. 240 данного тома.

равноправных творческих конструктивных контактов с научным обществом как в России, так и за рубежом<sup>1</sup>.

В Рабочую группу Конституционной комиссии мы включили депутатов — ученых и практиков, обладавших необходимым опытом и знаниями: 25 обществоведов, в том числе 22 доктора и кандидата наук. В задачи этой группы входили непосредственная проработка содержательных вопросов и обеспечение выполнения установленного графика. Именно она и несла основную нагрузку как по подготовке проекта новой Конституции, так и по согласованию ее положений с предложениями субъектов права законодательной инициативы и широких кругов общественности.

Рабочая группа поддерживала тесные связи с профильными институтами Академии наук, Институтом законодательства и сравнительного правоведения, МГУ им. М.В. Ломоносова и юридическими факультетами других ведущих вузов, высшими судами, прокуратурой, нотариатом и адвокатурой. Взаимодействие с главными социологическими центрами России, а также постоянное неформальное внимание к письмам и предложениям, потоком поступающим в Конституционную комиссию, обеспечивали необходимую обратную связь с обществом.

Огромный вклад в работу Комиссии внесли ее эксперты, бесшумное ядро которых в 1990 г. составили профессор Московского юридического института (ныне — МГЮА) В.А. Кикоть и привлеченный Комиссией по его предложению Б.А. Страшун, главный научный сотрудник Института государства и права АН СССР Л.С. Мамут (все трое давние знакомые и коллеги одного из инициаторов создания Комиссии, народного депутата РСФСР Л.Б. Волкова) и представленный им профессор Высшей заочной школы МВД СССР В.Д. Зорькин (ставший вскоре руководителем группы экспертов Конституционной комиссии и оставшийся им до момента своего избрания судьей Конституционного суда РФ, а затем и его председателем, в конце 1991 г.). К ним присоединились Э.М. Аметистов и Т.Г. Моршакова, избранные в конце 1991 г. членами Конституци-

---

<sup>1</sup> Тема отношений власти и науки была знакома автору по работе в 1980-е годы в Институте экономики мировой социалистической системы АН СССР, возглавлявшемся акад. О.Т. Богомоловым, в пору создания Конституционной комиссии РСФСР народным депутатом СССР и членом союзной Конституционной комиссии.

онного Суда РСФСР, В.М. Савицкий, а позже — В.И. Лафитский, Е.А. Данилов, другие эксперты. Трудно упомянуть во вступительной статье имена всех ученых, внесших свой творческий вклад или привлекавшихся в течение всего срока работы над проектом для независимой экспертизы — имена их упоминаются в документах и материалах сборника. Комиссия действовала максимально прозрачно, отмечая роль каждого, кто был причастен к столь значимому делу как создание проекта новой Конституции России<sup>1</sup>.

Еще одним признаком эпохи можно считать открытость Конституционной комиссии для международного сотрудничества.

Разработка новой российской Конституции не была «залитованным» таинством, скрытым от глаз мирового сообщества, тем более, что рубеж 1980–1990 гг. был отмечен всплеском конституционного правотворчества в мире, и обмен опытом становился естественным делом. В то время в ряде стран (Венгрии, Польше, Чехословакии, Румынии, республиках Югославии, ЮАР, некоторых других странах Африки) работали комиссии, занятые обновлением основных законов. В недрах европейского процесса рождался проект Конституции Европейского Союза. Творческое развитие международных связей Комиссии позволяло использовать как исторический опыт стран с богатым конституционным прошлым, так и поиск коллег и единомышленников. Сложилась устойчивые связи с ведущими специалистами в области конституционного права, политологами и историками из США, Франции, ФРГ, Италии, Испании, Японии, Австрии и других стран. Некоторые из полученных рекомендаций публикуются в сборнике.

Активное привлечение руководством Комиссии независимых зарубежных экспертов было осознанным выбором. Благодаря ему российский конституционный процесс был включен в более широкую правовую среду и лишен признаков изоляционизма.

Все экспертные предложения обсуждались на Рабочей группе, зачастую создавались в совместной работе политиков и ученых. Но все принципиальные решения принимались на пленарных заседаниях Конституционной комиссии<sup>2</sup>. На них обсуждались актуальные во-

---

<sup>1</sup> По участникам работы в 1990 г. подробнее см.: документ на с. 664 данного тома.

<sup>2</sup> В 1990 г. пленарные заседания Комиссии проходили: 22 июня, 31 августа, 17 сентября, 12 и 30 ноября, 4 декабря.

просы деятельности Комиссии; все варианты проекта, разрабатывавшегося Рабочей группой; альтернативные проекты; поправки в действующую Конституцию и их соотношение с положениями проекта. Упор делался на анализ хода конституционного процесса и выработку политической линии в нем.

Пленарные и рабочие заседания были открытыми, в них принимали участие также народные депутаты РФ, не являвшиеся членами Комиссии политики, представители регионов России, отечественные и зарубежные ученые. Даже участие в ее Рабочей группе Конституционной комиссии было открытым для всех народных депутатов РСФСР. Это обстоятельство усиливало позиции Комиссии в системе органов государственной власти, позволяло устоять под шквалом политических атак все годы ее работы. Не все члены комиссии отличались постоянством участия в пленарных заседаниях. И, напротив, с завидным постоянством принимали участие в ее работе депутаты — не члены Комиссии (например, народный депутат РСФСР Н.А. Сивова или н.д. СССР А.М. Оболенский). Были те, кто совмещал работу в Комиссии на непостоянной основе с основной работой (например, депутат А.Ю. Царев продолжал до конца 1990 г. нести боевое дежурство в Ракетных войсках стратегического назначения). Другие авторитетные члены Комиссии, хотя и появлялись редко, возглавляя крупные парламентские комитеты или регионы, влияли на принимаемые решения весьма существенно через руководство Комиссии.

Пленарные заседания Комиссии проводились не реже одного раза в месяц. Особенно запомнились три пленарных заседания — 31 августа, 12 октября и 12 ноября. В настоящем томе вы найдете стенограммы каждого из них<sup>1</sup>, драматизм этих заседаний может затмить самые остросюжетные фильмы.

31 августа Рабочая группа доложила на пленарном заседании результаты своей летней работы после первого Съезда. Представленные материалы, которые многие находили неожиданными, были высоко оценены, прежде всего, председателем комиссии Б.Н. Ельциным. Был открыт простор для дискуссии, благо, задел для нее был существенен.

---

<sup>1</sup> См.: с. 124, 274, 447 данного тома.

Предложения по структуре, общим принципам Конституции и по отдельным проектам разделов предстояло свести в единый целостный проект. Для творческой работы собственно написания проекта Конституции РФ состоялся второй выезд на творческую сессию на государственную дачу в поселок Архангельское, что по Калужскому шоссе. Это были недели, наполненные творческим поиском, и о них невозможно вспоминать беспристрастно. Приведу слова члена Рабочей группы<sup>1</sup> В.Л. Шейниса, который вспоминает: «...В рабочей группе не было ни снобизма, ни деления на депутатов и экспертов. Дни, проведенные в Архангельском, вспоминаются сейчас как медовый месяц нашей Комиссии. Были жаркие споры и даже обиды, но работа объединяла людей, убежденных в том, что заняты они, может быть, самым важным, неконъюнктурным делом. Казалось, еще несколько месяцев — и Россия получит новую Конституцию, здание которой, этаж за этажом, выстраивалось здесь»<sup>2</sup>. Настрой разработчиков также передан в удивительных записках очевидца — члена Рабочей группы Р.И. Пименова, публикуемых в сборнике<sup>3</sup>.

В результате совместных усилий к октябрю 1990 г. был подготовлен и разослан членам Конституционной комиссии первый вариант целостного проекта. В проекте Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, было немало новинок, без сомнения обогативших науку конституционного права, однако на них во вступительной статье мы останавливаться не будем<sup>4</sup>.

В течение короткого времени проект был вынесен на суд общественности. Вот каковы были вехи этого пути:

---

<sup>1</sup> С октября 1991 г. В.Л. Шейнис был назначен одним из двух заместителей ответственного секретаря Комиссии.

<sup>2</sup> *Шейнис В.Л.* Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 1. М., 2005.

<sup>3</sup> См.: с. 832 данного тома.

<sup>4</sup> Подробнее об особенностях структуры проекта Конституции РФ, подготовленном Конституционной комиссией, и заложенных в содержание его разделов новых концепциях см. в монографии: *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя Российской Федерации (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994.

- на пленарном заседании 12 октября 1990 г. проект Конституции РФ был подвергнут обсуждению и утвержден в качестве «рабочей основы» (46 голосами, против 11, при 2 воздержавшихся);
- через неделю после пленарного заседания, после редакционной доработки, 19 октября 1990 г. проект был разослан председателям палат, председателям комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, членам Верховного Совета РСФСР, народным депутатам РСФСР<sup>1</sup>;
- на пленарном заседании Комиссии 12 ноября 1990 г. проект Конституции РФ был рекомендован к опубликованию; решение было принято, что называется, «с боем пополам» с минимальным перевесом: 37 голосами, против 33, при 32 отсутствовавших (...или бойкотировавших?).

### 3.

Упреки со стороны оппонентов, что работа-де «велась в отсутствие открытости», звучали нелепо. Деятельность всей Комиссии, ее Рабочей группы, подкомиссий, группы экспертов и секретариата намеренно строилась на принципе гласности. В упоминавшемся уже распоряжении «О порядке деятельности Конституционной комиссии» от 22 июня 1990 г. была поставлена задача регулярно информировать народных депутатов, общественность, избирателей о деятельности Конституционной комиссии.

Вначале депутаты получали публикуемые меморандумы о работе Комиссии. Позже родился специальный бюллетень Комиссии — «Конституционный вестник»<sup>2</sup>. Это было беспрецедентное явление, знак эпохи: издание неформального по духу, почти «самиздатовского» журнала силами энтузиастов в системе высшего на ту пору органа государственной власти...

---

<sup>1</sup> См.: с. 332 данного тома.

<sup>2</sup> Всего с августа 1990 г. по май 1993 г. вышло 16 номеров «Конституционного вестника»; в марте—апреле 1994 г. вышел № 17, уже как издание Российского фонда конституционных реформ, позже подготовившего (в мае 1996 г.) и № 18, так и оставшийся неизданным. Редакторами «Конституционного вестника» являлись в различные годы Д.А. Юрьев, И.Г. Шаблинский, Ю.М. Строев. В 1994 г. «Конституционный вестник» зарегистрирован в качестве органа Российского фонда конституционных реформ.

В ноябре 1990 г. проект Конституции РФ был опубликован в центральной и местной печати<sup>1</sup>. Общий тираж публикаций составил ка- жущуюся сегодня невероятной цифру в 40 млн экземпляров. Проект дошел до каждой второй семьи во многом благодаря публикациям в популярнейшем тогда издании «Аргументы и факты», возглавляв- шемся народными депутатами РСФСР В.А. Старковым и А.И. Угла- новым); в «Российской газете», руководимой депутатом Союзного парламента В.А. Логуновым; наконец, в газете Президиума Верхов- ного Совета РСФСР «Россия», созданной усилиями А.А. Дроздова, а также в целом ряде региональных СМИ, перепечатавших одну из официальных публикаций.

В духе открытости и гласности Конституционной комиссией был проведен конкурс на лучший проект новой Конституции РСФСР. Всего поступило 40 материалов, в том числе 38 проектов как Кон- ституции в целом, так и отдельных глав, разделов и статей. Первую премию решили не присуждать, а вот вторую присудили проекту Конституции Российской Федеративной Республики, представлен- ному в конце сентября 1990 г. группой ученых кафедры государст- венного права Саратовского юридического института им. Д.И. Кур- ского. Жюри посчитало, что саратовскими учеными был творчески принят во внимание ранее распространенный проект Рабочей груп- пы Конституционной комиссии, сохранены в основном его структу- ра и важнейшие положения, но при этом внесен ряд представляю- щих безусловный интерес идей и формулировок, которые сочли пол- незным учесть при доработке проекта. Интересно, что один участник саратовской группы Б.С. Эбзеев стал позже судьей Конституционно- го Суда РСФСР, а другой — О.О. Миронов — Уполномоченным по правам человека в РФ (1998—2004). Проект «саратовцев» был в 2006 г. издан с интересным комментарием руководителя группы, профессора В.Т. Кабышева<sup>2</sup>.

Большой объем обеспечительной работы вел секретариат (аппа- рат) Комиссии: от организации заседаний и текущей работы Комис-

---

<sup>1</sup> См.: с. 591 данного тома.

<sup>2</sup> См. подробнее: Проект Конституции Российской Федеративной Республики // Саратовский проект Конституции России. М., 2006. С. 1—64. Этот и другие аль- тернативные проекты Конституции будут опубликованы в т. 5 настоящего сбор- ника.



сии, ее экспертного (позже — научно-консультативного) совета и Рабочей группы, взаимодействия с комитетами Верховного Совета РФ и комиссиями его палат по вопросам конституционной реформы до подготовки справочных и аналитических материалов, обобщения поступающих предложений и замечаний к проекту Конституции, организации контактов с научно-исследовательскими учреждениями и средствами массовой информации, организации международных контактов. Стоит отметить, что секретариат столь крупной и сложной Комиссии был поставлен в условия практически круглосуточной работы — творческой, организационной, технической. С признательностью отметим: сотрудники Комиссии справлялись с возложенной миссией более чем успешно до самого последнего дня работы — 4 октября 1993 г.

Быстрая и основательная подготовка, а затем и публикация проекта (оппоненты признавали, что он сверкнул, как молния) пробудили массовый интерес к конституционной реформе и новому пониманию конституционного строя. Этому же служили выступления разработчиков с обоснованием своих позиций, защитой основных положений проекта на страницах «Конституционного вестника», периодических изданий, по радио и телевидению. Регулярно проводились пресс-конференции и брифинги для российских и зарубежных корреспондентов.

Проект вышел в свет, привлек широкое внимание и стал отправной точкой обстоятельного обсуждения. Сразу же после первых публикаций в Российской Федерации началась широкая общественная дискуссия по проекту. В политизированной общественной среде появилась новая тема: путь к конституционному строю, контуры которого были очерчены достаточно ясно.

Вместе с тем резко усилился и натиск со стороны оппонентов проекта. Перспективы продвижения проекта в парламенте в складывавшейся ситуации были малообещающими, при подготовке ко второму Съезду консервативный подход к конституционной реформе взял верх. Усилившееся напряжение привело к тому, что Б.Н. Ельцин и его ближайшее окружение дрогнули: обсуждение проекта Конституции РФ было снято с проекта повестки дня второго Съезда, назначенного на декабрь 1990 г. Конституционный процесс был направлен в другое русло.

4 декабря на специальном пленарном заседании Конституционной комиссии, последнем в 1990 г., был обсужден проект Закона

РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». 15 декабря 1990 г. Съезд принял закон об обширных изменениях действовавшей Конституции, многие из которых учитывали положения проекта Конституционной комиссии<sup>1</sup>.

...Следует признать, что тогда, в начале реформы, конституционный процесс представлялся несколько проще, чем он был на самом деле, и как складывался в реальности. В тот период не всегда удавалось учитывать в своей работе особенности социальной психологии, внимание излишне сосредотачивалось на правовых механизмах и формулах, проверенных международной практикой конституционализма.

Все годы работы над проектом Конституции РФ, вплоть до ее принятия, сопровождалась острыми политическими коллизиями. И это не могло не накладывать отпечатка на собственно законотворческую работу Комиссии. Путем проб и ошибок мы шли к более органичной модели реформы, что потребовало значительных усилий по выработке согласованных положений проекта Конституции РФ.

Первый, 1990 год стал моментом представления проекта новой Конституции как целостной концепции нового строя, основанной, как представлялось, на идее сбалансированности властного механизма, сдержек и противовесов, отношений государства и общества, федерации и ее частей. Без системного понимания этого баланса теряли смысл частичные тактические подвижки в государственно-правовой сфере. Работа над концепцией опиралась на хорошо организованную профессиональную деятельность законодателей, что должно было принести результат в будущем.

В следующих томах настоящего сборника будет продолжен рассказ об истории создания Конституции РФ.

*Продолжение следует*

---

<sup>1</sup> О деятельности Конституционной комиссии на втором (внеочередном) съезде н.д. РСФСР см. с. 739 данного тома.

**II. МАТЕРИАЛЫ И ДОКУМЕНТЫ,  
СВЯЗАННЫЕ С ПОДГОТОВКОЙ ПРОЕКТА  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



**Проект Декларации «О суверенитете РСФСР»  
от 30 марта 1990 г.<sup>1</sup>  
Декларация "О суверенитете РСФСР"**

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика - демократическое правовое суверенное государство добровольно объединившихся в нем равноправных народов.

2.носителем суверенитета и источником государственной власти является народ Российской Федерации. Народ осуществляет его в рамках республиканской Конституции через своих представителей и посредством референдума.

3. Принцип разделения властей (законодательной, исполнительной и судебной) определяет структуру и деятельность органов государства.

4. Всем народам РСФСР гарантируется право на самоопределение, свободное национально-территориальное и культурное развитие.

5. Осуществляя право на самоопределение, РСФСР на основе Договора объединяется в Союз с другими республиками (государствами).

6. Для достижения общих целей Союза, определенных и согласованных в Договоре суверенных государств, РСФСР делегирует Союзу в лице его центральных органов соответствующий круг полномочий.

Ратифицируя положения Договора, РСФСР приводит свое законодательство в соответствие с ним.

7. Акты, принимаемые Союзом не должны противоречить Договору и заложенным в нем принципам. Если акты Союза выходят за пределы предоставленной ему компетенции, то РСФСР вправе приостанавливать действия таких актов в той части.

8. Вне делегируемых Союзу полномочий РСФСР самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, отправляет свою государственную власть.

9. За РСФСР сохраняется право свободного выхода из Союза. Порядок выхода регулируется Договором.

10. В РСФСР устанавливается единое республиканское гражданство. Никто не может быть лишен гражданства.

11. Высшая цель Республики - обеспечение прав человека. Российская Федерация гарантирует права и свободы, предусмотренные общепризнанными нормами международного права и Конституцией РСФСР.

*Первоначальный вариант декларации предложил Л.С.Мамут (доктор юридических наук). Над текстом работали: В.Д.Зоркин (доктор юридических наук), народные депутаты РСФСР: А.Н.Медведев, А.Е.Шабд (доктор физ.-мат.наук), Ф.В.Шелов-Коведнев (канд. исторических наук).*

Москва, 30 марта 1990г.

<sup>1</sup> Один из первых вариантов проекта Декларации // Архив ФКР. См. также с. 47–53 данного тома.

МАТЕРИАЛЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ БЛОКА "ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РОССИЯ"

С О Д Е Р Ж А Н И Е

1. О работе конституционной комиссии.
2. Замечания по проекту Закона РСФСР "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР"
3. Первоочередные изменения в Конституции РСФСР.
4. Приложение N1 - к первоочередным поправкам.
5. Декларация о государственном суверенитете РСФСР.
6. Постановление "О конституционных принципах Российской Федерации".
7. Изменения в разделе V: "Высшие органы государственной власти и управления РСФСР".

I. О РАБОТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

1.

В рамках блока "Демократическая Россия" создана Конституционная комиссия. В период с 1 по 14 апреля прошло 5 заседаний комиссии. В ее работе приняли участие народные депутаты РСФСР Е. Амбарцумов, И. Безруков, Г. Бондарев, Л. Волков, М. Захаров, Б. Золотухин, С. Ковалев, Е. Кожокин, А. Медведев, В. Медведев, П. Медведев, В. Олейник, О. Румянцев, Ю. Рыжов, А. Сурков, В. Шейнис, Ф. Шелов-Коведяев, С. Юшенков, другие депутаты; народные депутаты СССР М. Бочаров, В. Кириллов, А. Оболенский; эксперты - юристы и политологи М. Емельянов, Л. Мамут, К. Янков и др.

Разработки и проекты документов, подготовленные комиссией, переда ны в Секретариат, распространяются среди народных депутатов РСФСР.

2.

Комиссия считает необходимым предложить вниманию народных депута тов РСФСР проекты трех документов:

- 1/ Первоочередные изменения в Конституции РСФСР.
- 2/ Декларация о государственном суверенитете РСФСР.
- 3/ Постановление I-го Съезда народных депутатов РСФСР "О конституционных принципах Российской Федерации".

Проекты прилагаются.

3.

Документы, подготовленные комиссией, носят предварительный, рабо чий характер. Те народные депутаты РСФСР, которые желают подключиться к деятельности Конституционной комиссии, могут связаться с одним из ее координаторов или членов, а также с сотрудниками секретариата.

Координатор комиссии: О. Румянцев, н.д. РСФСР (19 т/о)  
тел.: 127-10-11; 276-15-18; 120-15-15 (помощи.)  
Секретариат: 200-48-78

**МАТЕРИАЛЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
БЛОКА «ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РОССИЯ»  
(март — апрель 1990 г.)<sup>1</sup>**

**Содержание**

1. О работе Конституционной комиссии.
2. Замечания по проекту Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».
3. Первоочередные изменения в Конституцию РСФСР.
4. Приложение № 1 — к первоочередным поправкам.
5. Декларация о государственном суверенитете РСФСР.
6. Постановление «О конституционных принципах Российской Федерации».
7. Изменения в разделе V: «Высшие органы государственной власти и управления РСФСР»<sup>2</sup>.

**I. О РАБОТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ**

**1.**

В рамках блока «Демократическая Россия» создана Конституционная комиссия. В период с 1 по 14 апреля прошло 5 заседаний комиссии. В ее работе приняли участие народные депутаты РСФСР Е. Амбарцумов, И. Безруков, Г. Бондарев, Л. Волков, М. Захаров, Б. Золотухин, С. Ковалев, Е. Кожокин, А. Медведев, В. Медведев, П. Медведев, В. Олейник, О. Румянцев, Ю. Рыжов, А. Сурков, В. Шейнис, Ф. Шелов-Коведяев, С. Юшенков, другие депутаты; народные депутаты СССР М. Бочаров, В. Кириллов, А. Оболенский; эксперты-юристы и политологи М. Емельянов, Л. Мамут, К. Янков и др.

Разработки и проекты документов, подготовленные комиссией, переданы в Секретариат, распространяются среди народных депутатов РСФСР.

**2.**

Комиссия считает необходимым предложить вниманию народных депутатов РСФСР проекты трех документов:

- 1) первоочередные изменения в Конституции РСФСР;
- 2) Декларация о государственном суверенитете РСФСР;
- 3) постановление первого Съезда народных депутатов РСФСР «О конституционных принципах Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

<sup>2</sup> В архивных документах материалы 7 пункта отсутствуют. — Примеч. ред.

Проекты прилагаются.

**3.**

Документы, подготовленные комиссией, носят предварительный, рабочий характер. Те народные депутаты РСФСР, которые желают подключиться к деятельности Конституционной комиссии, могут связаться с одним из ее координаторов или членов, а также с сотрудниками секретариата.

Координатор комиссии: О. Румянцев, н.д. РСФСР (19 т.о.)

**II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РСФСР  
«ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ И ДОПОЛНЕНИЯХ  
КОНСТИТУЦИИ (ОСНОВНОГО ЗАКОНА) РСФСР»**

Мы считаем недостаточным итоговый продукт подкомиссии № 6 официального Подготовительного комитета: проект Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».

Предлагаемые изменения и дополнения являются, по сути, лишь механическим приведением ныне действующей Конституции республики в соответствие с Конституцией СССР и положениями ряда принятых Верховным Советом СССР законодательных актов. Проект, предложенный аппаратом Президиума Верховного Совета РСФСР (Отделом по вопросам законодательства), не претерпел изменений даже после двух недель его обсуждения в подкомиссии.

Изменения и дополнения в Конституцию РСФСР предлагается внести лишь в соответствии с теми поправками, которые вносились в Конституцию СССР (Законы СССР от 20.12.89 г., 23.12.89 г., 14.03.90 г.). При этом положения Конституции СССР, претерпевшие изменения, переносятся в текст Конституции РСФСР, как правило, без учета политической ситуации, сложившейся в РСФСР ко времени проведения первого Съезда народных депутатов РСФСР.

Тяжелое положение России требует более продвинутых поправок в Основном Законе, с учетом своеобразия текущего момента и особенностей Республики.

В упомянутом проекте предлагается изменить 24 статьи Конституции (6, 7, 10—13, 49, 74, 85, 87, 91, 92, 96, 97, 104, 110, 113, 115, 118—120, 124, 125, 137). Мы предлагаем наряду с ними 10 наиболее существенных изменений (перечень поправок прилагается). Поправки по некоторым вопросам необходимы, так как сохранение действующих конституционных предписаний сдержит дальнейшее развитие возможных положительных тенденций.

В проекте повестки дня первого Съезда народных депутатов РСФСР предполагается обсудить вопрос о суверенитете РСФСР. Комиссия



предлагает свой проект Декларации о государственном суверенитете РСФСР — в качестве новой преамбулы к тексту Основного Закона РСФСР (вместо прежней преамбулы).

На первом Съезде следует не просто внести изменения в Конституцию РСФСР; надо высказаться относительно основ и принципов новой Конституции. Это следует сделать при формировании Комиссии по подготовке новой Конституции РСФСР. В постановлении о создании такой комиссии мы считаем необходимым изложить основные конституционные принципы Российской Федерации. (Проект такой «конституционной декларации» прилагается.)

Считаем целесообразным создать на первом Съезде комиссию по подготовке проектов новой Конституции РСФСР и проекта Союзного договора с тем, чтобы рассмотреть их на следующем (внеочередном) Съезде — ориентировочно, осенью 1990 года. Следует решительно отказать от порочного метода формирования комиссии по должностному признаку. В состав Комиссии нужно включить специалистов, отобранных на конкурсной основе.

н.д. РСФСР О.Г. Румянцев (19 т.о)

н.д. РСФСР М.Л. Захаров (13 т.о)

### **III. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В КОНСТИТУЦИЮ РСФСР**

Наряду с приведением текста действующей Конституции РСФСР в соответствие с Конституцией СССР, в проект закона РСФСР «Об изменении Конституции РСФСР» следует внести следующие поправки.

#### **I. Преамбула.**

Предлагаем снять нынешнюю преамбулу, введя вместо нее текст Декларации о государственном суверенитете РСФСР (см. п.п. 1 (1–4) и 2 проекта Декларации, предложенного Конституционной комиссией).

#### **II. Глава 1. Политическая система.**

а) Снять статью 3, так как принцип демократического централизма в организации и деятельности советского государства противоречит принципам федеративного устройства РСФСР. Федерализм основан не на принуждении, а на консенсусе.

б) Изложить статью 6 в следующей редакции:

«Политические партии, профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами».

в) Изложить статью 7 в следующей редакции:

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

«Все политические партии, общественные организации и массовые движения действуют в рамках Конституции РСФСР и законодательства РСФСР.

Политические и общественные организации, движения обязаны в своей деятельности соблюдать полноту реализации прав человека, уважать народный и республиканский суверенитет. Не допускается создание и деятельность партий, организаций, движений имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, совершение уголовных преступлений, либо стремящихся к исключительному обладанию властью».

### III. Глава 2. Экономическая система.

а) Статью 10 изложить в следующей редакции:

«Экономическая система РСФСР развивается на основе разнообразных форм собственности. Государство создает условия для развития всех форм собственности, обеспечивая их равную защиту со стороны закона. Государство гарантирует неприкосновенность права собственности.

Собственность должна служить позитивным социальным целям. Закон определяет способы приобретения, пользования собственностью и границы действия с целью обеспечения социальной функции собственности».

б) Статью 12 дополнить частью второй в следующей редакции:

«Отношения совладельцев коллективной собственности оформляются договором, предусматривающим каждому совладельцу выделенную ему долю этой собственности или справедливое возмещение за нее в случае расторжения договора».

### IV. Глава 4. Защита социалистического Отечества.

а) Изложить статью 29 в следующей редакции:

«В соответствии с принципом оборонной достаточности на основе Союзного договора для защиты СССР от возможных агрессий извне, РСФСР совместно с другими республиками принимает участие в формировании и содержании Вооруженных Сил СССР. Участие РСФСР в обеспечении безопасности и обороноспособности СССР регламентируется Специальным протоколом к Союзному договору.

В целях защиты суверенитета и территориальной целостности Республики создаются республиканские Вооруженные Силы. Развитие и функционирование республиканских Вооруженных Сил регламентируется Законом об обороне РСФСР».

б) Изложить статью 30 в следующей редакции:

«Граждане РСФСР имеют право на альтернативную службу. Государство гарантирует социальную защищенность военнослужащим и

членам их семей. Служба в рядах Вооруженных Сил — почетная профессия гражданина РСФСР».

V. Глава 5. Гражданство РСФСР. Равноправие граждан.

а) Дополнить статью 31 следующим положением:

«Граждане РСФСР в других союзных республиках пользуются защитой и покровительством РСФСР».

б) В статью 32, часть вторая вставить «независимо от принадлежности к политическим партиям».

Глава 6. Основные права, свободы и обязанности граждан РСФСР.

а) Статью 49 изложить в следующей редакции:

«Граждане РСФСР имеют право объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях, которые участвуют в формировании и выражении народной воли, являются основным инструментом участия граждан в политической жизни, способствуют удовлетворению их многообразных интересов.

Политическим партиям и общественным организациям гарантируются условия для выполнения ими уставных задач».

б) Изъять статью 61 (см. новую редакцию статьи 30).

VI. Глава 7. РСФСР — союзная республика в составе СССР.

а) Статью 76 изложить в следующей редакции:

«На всей территории РСФСР действуют законы, принятые верховными законодательными органами республики. Законы СССР, а также указы и иные распоряжения Президента СССР на территории РСФСР обязательны, если они полностью или частично ратифицированы Съездом народных депутатов РСФСР или Верховным Советом РСФСР».

б) Статью 77 изложить в следующей редакции:

«Суверенные права РСФСР охраняются Конституцией РСФСР, а в пределах полномочий, которые РСФСР делегировала в соответствии с Союзным договором союзным органам, — и Конституцией СССР».

VII. Глава 13. Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР.

Изложить статьи 104—106 в новой редакции. Статьи 107—109 исключить. Внести изменения в статьи 112—121. (Формулировки — см. прилагаемые предложения по изменению раздела V Конституции РСФСР.)

VIII. Глава 17. Местные Советы народных депутатов.

Изложить статью 138, часть первая, в следующей редакции:

«Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов, интересов

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

граждан, проживающих на территории Совета, а также положений законодательства о местном самоуправлении. Советы руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении и решении вопросов республиканского и союзного значения».

### IX. Глава 21. Суд и арбитраж.

а) Дополнить статью 166 частью второй в следующей редакции:

«Правосудие в РСФСР по делам, где подсудимому грозит наказание свыше трех лет лишения свободы, осуществляется судом присяжных заседателями. Коллегия присяжных состоит из 12 человек, избираемых по жребию из числа жителей судебного округа, имеющих избирательное право. Присяжные заседатели принимают решение о виновности или невиновности подсудимого, а также о наличии или отсутствии смягчающих (отягчающих) вину обстоятельств. Совещание присяжных заседателей по вопросам, отнесенным к их ведению, происходит в отсутствие профессиональных судей. Вопросы права и назначения наказания разрешаются профессиональными судьями».

б) Дополнить статью 167, часть первая, следующим положением:

«Независимость судей и судебных следователей обеспечивается их несменяемостью».

в) Дополнить статью 168 частью второй в следующей редакции:

«На территории РСФСР никто не может быть заключен под стражу иначе как по решению суда. Каждый задержанный не позднее 24 часов с момента задержания доставляется в суд, где с участием адвоката решается вопрос о немедленном освобождении или заключении под стражу. Срок содержания под стражей на предварительном следствии продлевается только судом с участием обвиняемого и его адвоката».

### Глава 22. Прокуратура.

Дополнить статью 177, часть первая, следующим положением:

«...и утверждается Съездом народных депутатов РСФСР».

### X. Раздел X. Герб, флаг, гимн и столица РСФСР.

Изложить статью 181 в следующей редакции:

«Государственный флаг РСФСР представляет собой трехцветное прямоугольное полотнище с равными по величине горизонтальными полосами: верхняя — белого, средняя — голубого, нижняя — алого цвета. Отношение ширины флага к его длине — 1:2».

#### ПРИМЕЧАНИЕ:

Работа над первоочередными поправками Конституции РСФСР продолжается.

#### **IV. ПРИЛОЖЕНИЕ № 1**

1. Статью 6 следует изложить в следующей редакции:

«Статья 6. Политические партии, другие общественные организации, их объединения, а также массовые движения участвуют в формировании политики, проводимой Советами народных депутатов, их исполнительными и другими органами, через своих представителей. Вмешательство в деятельность Советов народных депутатов, так же как и в деятельность образованных ими исполнительных и других органов, каких-либо организаций, в том числе партийных, запрещается».

Предлагаемая редакция учитывает необходимость превращения КПСС в равную со всеми другими партиями организацию парламентского типа, ликвидацию ее особого положения по сравнению с положением других партий, а также устранения сложившихся методов и способов влияния на деятельность Советов народных депутатов всех уровней (рекомендации по кадровому составу и сложившаяся номенклатура должностей за пределами структуры партии и т.п.). Кроме того, устраняется коллизия со статьей 7, где КПСС не выделяется среди иных партий.

2. Часть первую статьи 7 предлагается изложить в следующей редакции:

«Статья 7. Все политические партии, другие общественные организации, их объединения, а также массовые движения действуют в рамках Конституции РСФСР, Законов РСФСР и Законов СССР, действие которых распространяется согласно решению Съезда народных депутатов РСФСР или Верховного Совета РСФСР на РСФСР».

Редакция части первой учитывает изменения в тексте статьи 7, возможность выполнения в некоторых случаях общественными организациями функций, выходящих за рамки их программ и уставов (но в пределах Конституции РСФСР), а также действие на территории РСФСР одной Конституции — Конституции Республики, основанной на Основном Законе Союза ССР.

Часть вторую статьи 7 целесообразно изложить в такой редакции:

«Не допускается создание и деятельность политических партий, других общественных организаций, их объединений, а также массовых движений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя и целостности РСФСР, подрыв ее безопасности, пропаганда и разжигание социальной, национальной и религиозной розни».

Эти изменения обусловлены предыдущими поправками в статью 6 и часть первую статьи 7, а также необходимостью исключить понятия, охватываемые более емким понятием по содержанию (конституционный строй). Конкретизируется также термин «государство».

3. Статью 13 предлагается изложить в следующей редакции:

«Статья 13. Государственной собственностью является республиканская собственность, в том числе переданная в управление Союза ССР на основе соответствующего договора в интересах народов РСФСР и взаимовыгодного сотрудничества между республиками, добровольно входящими в состав Союза ССР, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей и других административно-территориальных единиц (коммунальная собственность)».

Изменение редакции вызвано необходимостью четкого определения субъектов собственности, именуемой в Конституции СССР общесоюзной. Союз осуществляет лишь функции, добровольно переданные ему республиками, он не может быть в связи с этим субъектом права собственности. Такую позицию следовало бы занимать, на наш взгляд, всем республикам (ее суть — все находящееся в республике, чем ныне управляет Союз, принадлежит республике).

4. Часть первую статьи 74 следовало бы изложить в следующей редакции:

«Вопросы, затрагивающие интересы РСФСР и ее народов, отнесенные к ведению Союза ССР, решаются по согласованию с РСФСР».

Данная редакция предлагается в связи с необходимостью ликвидации очевидного диктата общесоюзных органов, укоренившегося приоритета интересов Союза ССР над интересами конкретных республик, а в конечном счете — для реального укрепления суверенитета Республики.

5. Статью 119 целесообразно дополнить абзацем следующего содержания (перед последней частью этой статьи):

«Комитет конституционного надзора РСФСР представляет Съезду народных депутатов РСФСР или Верховному Совету РСФСР заключения о соответствии Конституции РСФСР законов и постановлений Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, указов Президента СССР, решений Правительства СССР и других общесоюзных органов государственного управления».

Подобное дополнение предлагается в связи с явной необходимостью введения дополнительных и реальных гарантий учета в союзных нормативных актах интересов РСФСР, так же как и других республик. При этом имеется в виду, что в Конституцию РСФСР целесообразно ввести норму (вместо содержащейся в статье 76), согласно которой законы СССР, другие решения государственной власти и управления СССР действуют на территории РСФСР, если они приняты для осуществления функций, переданных ею Союзу ССР по договору, и не противоречат Конституции РСФСР и другим законам СССР.

н.д. РСФСР (13 т.о) М.Л. Захаров

## **V. ДЕКЛАРАЦИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ РСФСР (проект Конституционной комиссии)**

(Положения 1 (1—4) и 2 настоящей Декларации предлагается внести в качестве преамбулы к действующей Конституции, изъяв прежнюю преамбулу).

Мы, законно избранные народные депутаты Российской Федерации, осуществляя власть, вверенную нам народом, настоящим торжественно провозглашаем Декларацию о государственном суверенитете РСФСР.

### **1.**

Государственный суверенитет Российской Федерации в юридических рамках образованного в 1922 году Союза ССР означает.

1. Верховенство Конституции и законов Российской Федерации на всей территории РСФСР.

2. Суверенное представительство Российской Федерации во внутрисоюзных и международных отношениях высшими органами Федерации.

3. Осуществление всех прав, предоставляемых Конституцией РСФСР и законами Российской Федерации на основе гражданства РСФСР.

4. Осуществление независимого правосудия на территории республики в строгом соответствии с ее законами.

### **2.**

Государственный суверенитет Российской Федерации может быть ограничен по решению ее высших законодательных органов на основе внутрисоюзных и международных соглашений.

### **3.**

Настоящая декларация вступает в силу немедленно по ее принятии первым Съездом народных депутатов РСФСР и является неотъемлемой частью Конституции РСФСР.

Все действующие законы, положения и постановления применяются на территории РСФСР в той мере, в какой они не противоречат настоящей Декларации.

Порядок, сроки и процедура пересмотра или отмены статей Конституции РСФСР, законов РСФСР и их положений и других актов определяется Съездом народных депутатов с учетом соглашений, достигнутых РСФСР с другими государственными образованиями в рамках СССР и международными соглашениями.

Проект внес н.д. РСФСР Л. Волков, доработано Конституционной комиссией.

**VI. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЕРВОГО СЪЕЗДА  
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
«О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(рабочий проект)**

ПЕРВЫЙ СЪЕЗД НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР, исходя из необходимости:

определить направления развития Республики в новых исторических условиях,

утвердить демократические права граждан во всех областях общественной, политической, хозяйственной и культурной жизни,

признавая, вместе с тем, что действующая Конституция РСФСР не соответствует новым условиям и задачам Российской Федерации,

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

**I.**

1. Образовать Конституционную комиссию Съезда народных депутатов РСФСР для выработки новой Конституции Российской Федерации.

Поручить Конституционной комиссии разработать проект новой Конституции Российской Федерации с тем, чтобы он мог быть обсужден и принят на очередном Съезде народных депутатов РСФСР.

Обеспечить финансирование работ Конституционной комиссии и оказывать ей полное содействие.

Регулярно публиковать материалы Конституционной комиссии.

Обязать Конституционную комиссию и Президиум Верховного Совета РСФСР опубликовать подготовленный проект не позднее, чем за месяц до созыва очередного Съезда народных депутатов РСФСР.

2. Утвердить «Основные конституционные принципы Российской Федерации», изложенные в части II настоящего Постановления. Основные конституционные принципы Российской Федерации вступают в силу с момента их утверждения первым Съездом народных депутатов РСФСР.

**II.**

1. Российская Федерация основывается на принципе народного суверенитета — вся власть в Федерации исходит от народа, принадлежит народу и осуществляется народом независимо от национальной, соци-



альной и религиозной принадлежности граждан Республики. Граждане Российской Федерации осуществляют свою суверенную власть через избранных ими представителей в органах власти или непосредственно, путем референдума.

2. Российская Федерация является исторически сложившимся объединением национально-государственных, национально-административных и региональных образований. Отношения между субъектами Российской Федерации строятся на принципах равноправия, автономии, свободного определения форм и методов своего социально-экономического и культурного развития.

3. Все национальные общности обладают правом на самоопределение, включая формирование самостоятельных политико-административных структур, национальных школ, национально-религиозных и национально-культурных объединений, пользующихся в пределах своих задач автономией.

Национально-государственное образование имеет право выхода из Российской Федерации без согласия высших органов Федерации, если она законодательно и политически обеспечит неприкосновенность социальных прав всех граждан РСФСР, а также собственности и имущества Российской Федерации на своей территории; выход может быть осуществлен не ранее, чем через год после проведения в автономной республике референдума по данному вопросу.

4. Государственная система Российской Федерации основывается на принципах верховенства Конституции и закона разделения и взаимного контроля властей: представительной-законодательной, исполнительной, судебной.

Местное самоуправление независимо при решении в рамках закона местных вопросов.

Каждое юридическое и физическое лицо на территории Российской Федерации вправе обратиться в суд в случае нарушения его права каким-либо органом или лицом. Только судам принадлежит окончательное решение о законности любых действий. Никто под страхом уголовной ответственности не может вмешиваться в осуществление правосудия. За неисполнение закона или судебного решения должностными лицами государства устанавливается предусмотренная законом ответственность.

Занятие должностей в государственном аппарате несовместимо с выполнением представительских или судебных функций.

5. Права граждан Российской Федерации священны, неотчужденны и неприкосновенны. Высшая цель и обязанность Российского государства — охрана и защита прав человека и гражданина, обеспечение его социальной и политико-юридической защищенности на территории Рос-

## II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ

сийской Федерации. Российская Федерация гарантирует права, свободы и законные интересы, предусмотренные общепризнанными нормами международного права и Конституцией РСФСР.

Граждане РСФСР обладают правом:

на обладание собственностью и имуществом и свободное распоряжение ими, если это не наносит прямого ущерба другим гражданам и иным лицам;

на занятие любых, в том числе выборных должностей в государственных и иных организациях и учреждениях;

на получение образования независимо от социальной, этнической, религиозной принадлежности или убеждений;

на личную свободу, включая свободу передвижения, свободу от вмешательства в личную жизнь со стороны каких-либо лиц, органов или организаций;

в случае задержания, ареста или иного ограничения свободы гражданина он должен быть в течение 24 часов доставлен в суд для решения вопроса о законности и обоснованности предпринятого в отношении него ограничения свободы (*Habeas Corpus Act*);

на свободу объединения в организации и союзы, преследующие политические, социальные, экономические, культурные, национальные, религиозные, профессиональные цели или защиту соответствующих интересов; в том числе — на объединения в политические партии и профсоюзы. Никакое объединение граждан не может обладать монопольным правом на осуществление деятельности в избранной им области; подобные стремления признаются антиконституционными;

на свободу получения информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей интересы личности от любых государственных или общественных органов;

на свободу слова, убеждений, собраний и иных общественных действий — в соответствии с принятыми и закрепленными в международных актах правовыми нормами и правилами.

Какое бы то ни было ограничение прав и свобод со стороны государства, его представителей и служащих, а также иных лиц может иметь место только на основании закона и с выданной в соответствии и в пределах закона санкции прокурора или по решению суда.

6. Взаимоотношения РСФСР с другими республиками (суверенными государствами) свободно и на основе равноправия объединяющимися в Союз, определяются Союзным договором и протоколами к нему.

Рабочий проект подготовлен Рабочей группой  
Конституционной комиссии  
блока «Демократическая Россия» в составе:  
Л. Волков, С. Ковалев, В. Золотухин, Л. Мамут,  
Н. Попков, О. Румянцев, Ф. Шелов-Коведяев, Г. Бондарев.

**ДЕКЛАРАЦИЯ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 12 июня 1990 г. № 22-1**

**О государственном суверенитете  
Российской Советской Федеративной  
Социалистической Республики<sup>1</sup>**

Первый Съезд народных депутатов РСФСР,  
— сознавая историческую ответственность за судьбу России,  
— свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов,  
входящих в Союз Советских Социалистических Республик,  
— выражая волю народов РСФСР,  
торжественно провозглашает государственный суверенитет Рос-  
сийской Советской Федеративной Социалистической Республики на  
всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое  
правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Респуб-  
лика есть суверенное государство, созданное исторически объединив-  
шимися в нем народами.

2. Суверенитет РСФСР — естественное и необходимое условие су-  
ществования государственности России, имеющей многовековую ис-  
торию, культуру и сложившиеся традиции.

3. Носителем суверенитета и источником государственной власти  
в РСФСР является ее многонациональный народ. Народ осуществляет  
государственную власть непосредственно и через представительные  
органы на основе Конституции РСФСР.

4. Государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя  
высших целей — обеспечения каждому человеку неотъемлемого права  
на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным язы-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22. Окончательный текст проекта Декларации был подготовлен Редакционной комиссией СНД РСФСР, возглавляемой О.И. Тиуновым. — Примеч. ред.

ком, а каждому народу — на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

5. Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается:

полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;

верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Республикой и Союзом разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором;

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;

полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;

право Республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР.

6. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика объединяется с другими республиками в Союз на основе Договора. РСФСР признает и уважает суверенные права союзных республик и Союза ССР.

7. РСФСР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР в порядке, устанавливаемом Союзным договором и основанным на нем законодательством.

8. Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

9. Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР. Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации.

10. Всем гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории РСФСР, гарантируются права и свободы, предусмотренные Конституцией РСФСР, Конституцией СССР и общепризнанными нормами международного права.

Представителям наций и народностей, проживающим в РСФСР за пределами своих национально-государственных образований или не имеющим их на территории РСФСР, обеспечиваются их законные политические, экономические, этнические и культурные права.

11. На всей территории РСФСР устанавливается республиканское гражданство РСФСР. За каждым гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР.

Граждане РСФСР за пределами Республики находятся под защитой и покровительством РСФСР.

12. РСФСР гарантирует всем гражданам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям и религиозным организациям, действующим в рамках Конституции РСФСР, равные правовые возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами.

13. Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

14. РСФСР заявляет о своей приверженности общепризнанным принципам международного права и готовности жить со всеми странами и народами в мире и согласии, принимать все меры к недопущению конфронтации в международных, межреспубликанских и международных отношениях, отстаивая при этом интересы народов России.

15. Настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства.

**Председатель Верховного Совета РСФСР**

**Б. Н. ЕЛЬЦИН**

Старшему научному сотруднику  
Института научной информации по  
общественным наукам Академии  
наук СССР

тов. ВОЛКОВУ Л.Б.



## ПОСТАНОВЛЕНИЕ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

### Об образовании Конституционной комиссии

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Образовать Конституционную комиссию из числа народных депутатов  
РСФСР в следующем составе:

#### ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ

ЕЛЬЦИН Борис  
Николаевич

- Председатель Верховного Совета РСФСР

#### ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИССИИ

ХАСБУЛАТОВ Руслан  
Имранович

- Первый заместитель Председателя  
Верховного Совета РСФСР, доктор  
экономических наук

#### ЧЛЕНЫ КОМИССИИ

1. АДРОВ Валерий  
Михайлович

- заведующий кафедрой Астраханского  
педагогического института, кандидат  
философских наук

2. АМБАРАЦУМОВ Евгений  
Аршакович

- заведующий отделом Института экономики  
мировой социалистической системы  
Академии наук СССР, кандидат исторических  
наук, г.Москва

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 16 июня 1990 г. № 37-1**

**Об образовании Конституционной комиссии<sup>1</sup>**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Образовать Конституционную комиссию из числа народных депутатов РСФСР в следующем составе:

**Председатель комиссии**

ЕЛЬЦИН Борис Николаевич — Председатель Верховного Совета РСФСР.

**Заместитель Председателя комиссии**

ХАСБУЛАТОВ Руслан Имранович — Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, доктор экономических наук.

**Члены комиссии**

1. АДРОВ Валерий Михайлович — заведующий кафедрой Астраханского педагогического института, кандидат философских наук.

2. АМБАРЦУМОВ Евгений Аршакович — заведующий отделом Института экономики мировой социалистической системы Академии наук СССР, кандидат исторических наук, г. Москва.

3. АНОШКИН Борис Петрович — директор совхоза «Георгиевский», Амурская область.

4. АРСЛАНОВА Фануза Шарифиевна — начальник юридического отдела производственного объединения «Уренгойгазпром», Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область.

5. АТЛАСОВ Виктор Григорьевич — председатель Воронежского городского Совета народных депутатов.

6. АЮШИЕВ Болот Ванданович — председатель Совета народных депутатов Агинского Бурятского автономного округа, Читинская область.

7. БАБУРИН Сергей Николаевич — декан юридического факультета Омского государственного университета, кандидат юридических наук.

8. БАДМАЕВ Санал Алексеевич — Министр народного образования Калмыцкой АССР, г. Элиста.

9. БАЛОВНЕВ Владислав Петрович — заместитель начальника управления — начальник политотдела управления внутренних дел ис-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 24.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

полкома Прокопьевского городского Совета народных депутатов, Кемеровская область.

10. БАТАГОВ Таймураз Джетагазович — заместитель Министра внутренних дел Северо-Осетинской АССР, г. Орджоникидзе.

11. БЕЗРУКОВ Игорь Александрович — адвокат Октябрьской районной юридической консультации г. Владимира.

12. БИГНОВ Рамиль Имамагзамович — главный строитель Уфимского проектно-строительного объединения крупнопанельного домостроения, Башкирская АССР.

13. БОКОВ Владимир Анатольевич — председатель исполкома Новосибирского областного Совета народных депутатов.

14. БОЛОТОВ Иван Антонович — начальник управления народного образования исполкома Курского областного Совета народных депутатов.

15. БОЛЬШАКОВ Борис Терентьевич — начальник отделения управления Комитета государственной безопасности СССР по Ивановской области.

16. БОНДАРЕВ Василий Павлович — первый секретарь Ставропольского горкома КПСС.

17. БУЛДАЕВ Сергей Николаевич — Председатель Верховного Совета Бурятской АССР, кандидат экономических наук, г. Улан-Удэ.

18. БУСЛОВ Николай Гаврилович — директор совхоза «Красный колос» Липецкого района, г. Липецк.

19. ВАРОВ Владимир Константинович — секретарь — главный правовой инспектор Всесоюзного совета независимых профсоюзов «Единение», г. Ленинград.

20. ВЕДЕРНИКОВ Николай Трофимович — заведующий кафедрой Томского государственного университета, доктор юридических наук.

21. ВИТЕБСКИЙ Виталий Яковлевич — главный конструктор производственного объединения «Курганприбор», г. Курган.

22. ВОЛКОВ Леонид Борисович — старший научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам Академии наук СССР, кандидат юридических наук, г. Москва.

23. ВОЛЫНЦЕВ Алексей Аврамович — председатель Приморского краевого Совета народных депутатов, кандидат экономических наук, г. Владивосток.

24. ВЫУЧЕЙСКИЙ Вячеслав Алексеевич — начальник Ненецкого окружного отдела управления Комитета государственной безопасности СССР по Архангельской области, г. Нарьян-Мар.

25. ГАБРУСЬ Владимир Александрович — председатель колхоза «40 лет Октября» Исетского района, Тюменская область.



26. ГЛОТОВ Сергей Александрович — майор, преподаватель Краснодарского высшего военного командно-инженерного училища ракетных войск, кандидат философских наук.

27. ДАНИЛИНА Вера Михайловна — бригадир колхоза «Новая жизнь» им. И.М. Семенова Щекинского района, Тульская область.

28. ДМИТРИЕВ Юрий Яковлевич — заведующий кафедрой Марийского политехнического института им. А.М. Горького, доктор технических наук, г. Йошкар-Ола.

29. ЕЛИСЕЙКИН Станислав Агафонович — главный врач родильного дома, г. Магадан.

30. ЕРМАКОВ Виктор Федорович — генерал-полковник, командующий войсками Ленинградского военного округа, г. Ленинград.

31. ЕРОШИН Евгений Федорович — директор Котласского завода силикатного кирпича, Архангельская область.

32. ЖИЛКИН Александр Александрович — первый секретарь Астраханского обкома ВЛКСМ.

33. ЗАХАРОВ Михаил Львович — ведущий научный сотрудник Всесоюзного научно-исследовательского института советского государственного строительства и законодательства, доктор юридических наук, г. Москва.

34. ЗАХАРОВ Михаил Михайлович — второй секретарь Смоленского обкома КПСС.

35. ЗАСУХИН Сергей Федорович — учитель средней школы № 30, г. Петропавловск-Камчатский.

36. ЗЛОБИН Алексей Андреевич — настоятель церкви Рождества Богородицы Конаковского района, Калининская область.

37. ЗОЛУТУХИН Борис Андреевич — адвокат Московской городской коллегии адвокатов, г. Москва.

38. ИВАНОВ Николай Прокофьевич — начальник нефтегазодобывающего управления «Старогрознефть» производственного объединения «Грознефть», кандидат технических наук, Чечено-Ингушская АССР.

39. ИСАКОВ Владимир Борисович — профессор Свердловского юридического института им. Р.А. Руденко, доктор юридических наук, г. Свердловск.

40. КАДЫШЕВ Владимир Дмитриевич — полковник, начальник кафедры Ульяновского высшего военного командного училища связи им. Г.К. Орджоникидзе, кандидат исторических наук.

41. КАПУСТЯНСКИЙ Владимир Геннадьевич — начальник Орловской специальной средней школы милиции МВД СССР, кандидат юридических наук.

42. КАУФМАН Марк Матвеевич — председатель исполкома Совета народных депутатов Еврейской автономной области, Хабаровский край.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

43. КЕХЛЕРОВ Сабир Гаджиметович — председатель Комитета конституционного надзора Дагестанской АССР, г. Махачкала.

44. КЛЮВГАНТ Вадим Владимирович — заместитель начальника отделения отдела внутренних дел исполкома Правобережного районного Совета народных депутатов, г. Магнитогорск.

45. КОВАЛЕВ Сергей Адамович — инженер Института проблем передачи информации Академии наук СССР, кандидат биологических наук, г. Москва.

46. КОВЛЯГИН Анатолий Федорович — председатель исполкома Пензенского областного Совета народных депутатов, кандидат экономических наук.

47. КОЖОКИН Евгений Михайлович — старший научный сотрудник Института всеобщей истории Академии наук СССР, кандидат исторических наук, г. Москва.

48. КОКОВ Валерий Мухамедович — Председатель Верховного Совета Кабардино-Балкарской АССР, первый секретарь Кабардино-Балкарского обкома КПСС, кандидат экономических наук, г. Нальчик.

49. КОПЫЛОВ Александр Терентьевич — начальник отдела Барнаульского завода резиновых технических изделий, г. Барнаул.

50. КУЗНЕЦОВ Анатолий Михайлович — исполняющий обязанности заместителя начальника отдела охраны общественного порядка управления внутренних дел исполкома Новгородского областного Совета народных депутатов.

51. ЛЕОНТЬЕВ Анатолий Михайлович — Председатель Верховного Совета Чувашской АССР, г. Чебоксары.

52. ЛУКИН Владимир Петрович — руководитель группы анализов и прогнозирования Секретариата Верховного Совета СССР, доктор исторических наук, г. Москва.

53. ЛЮБИМОВ Вячеслав Николаевич — первый секретарь Кораблинского райкома КПСС, Рязанская область.

54. МАЗАЕВ Владимир Дмитриевич — доцент Высшей следственной школы Министерства внутренних дел СССР, кандидат юридических наук, г. Волгоград.

55. МАКАРКИН Николай Петрович — декан экономического факультета Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева, доктор экономических наук, г. Саранск.

56. МАТОЧКИН Юрий Семенович — ректор Всесоюзного института повышения квалификации руководящих работников и специалистов рыбной промышленности и хозяйства, кандидат экономических наук, г. Калининград.

57. МЕДВЕДЕВ Павел Александрович — доцент кафедры Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, доктор экономических наук, г. Москва.

58. МИТЮКОВ Михаил Алексеевич — заведующий кафедрой Абаканского государственного педагогического института, кандидат юридических наук, Хакасская автономная область, Красноярский край.

59. МИХАЙЛОВ Сергей Андреевич — директор завода «Сахалинне-руд», г. Южно-Сахалинск.

60. МОСКВИЧ Юрий Николаевич — ведущий научный сотрудник Института физики им. Л.В. Киренского Сибирского отделения Академии наук СССР, кандидат физико-математических наук, г. Красноярск.

61. НЕСТЕРОВ Евгений Константинович — ведущий инженер научно-производственного объединения «Алмаз», г. Саратов.

62. НИКОЛАЕВ Михаил Ефимович — Председатель Верховного Совета Якутской АССР, г. Якутск.

63. НИКУЛИН Игорь Петрович — начальник Лысковского городского отделения управления Комитета государственной безопасности СССР по Горьковской области.

64. ОНДАР Чимит-Доржу Байырович — Председатель Верховного Совета Тувинской АССР, г. Кызыл.

65. ПАК Николай Васильевич — директор Красноярского завода трубных заготовок, г. Красноярск.

66. ПЕТУХОВ Анатолий Васильевич — писатель, г. Вологда.

67. ПИМЕНОВ Револьт Иванович — ведущий научный сотрудник отдела информатики Института биологии Коми научного центра Уральского отделения Академии наук СССР, доктор физико-математических наук, г. Сыктывкар.

68. ПОДОПРИГОРА Владимир Николаевич — первый заместитель председателя исполкома Можгинского городского Совета народных депутатов, Удмуртская АССР.

69. РУДКИН Юрий Дмитриевич — доцент Ярославского политехнического института, кандидат юридических наук, г. Ярославль.

70. РУМЯНЦЕВ Олег Германович — научный сотрудник Института Восточной Европы и международных исследований Академии наук СССР, г. Москва.

71. РЫЖОВ Юрий Александрович — главный научный сотрудник Научно-исследовательского радиофизического института, доктор физико-математических наук, г. Горький.

72. РЯБОВ Николай Тимофеевич — заместитель директора Сальского сельскохозяйственного техникума, Ростовская область.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

73. РЯБОВ Александр Иванович — председатель исполкома Тамбовского областного Совета народных депутатов, кандидат философских наук.

74. САБИРОВ Мухаммат Галлямович — Председатель Совета Министров Татарской АССР, г. Казань.

75. САВИН Николай Андреевич — первый секретарь Кирово-Чепецкого горкома КПСС, Кировская область.

76. СЕЛИВАНОВ Александр Геронтьевич — контр-адмирал, член Военного совета — начальник Политического управления Северного флота, Мурманская область.

77. СЛОБОДКИН Юрий Максимович — председатель Солнечногорского городского народного суда Московской области, кандидат юридических наук.

78. СТЕЛИКОВ Анатолий Иванович — председатель исполкома Калужского областного Совета народных депутатов.

79. СТЕПАНОВ Виктор Николаевич — Председатель Верховного Совета Карельской АССР, кандидат философских наук, г. Петрозаводск.

80. СТЕПАНКОВ Валентин Георгиевич — прокурор Хабаровского края.

81. ТИУНОВ Олег Иванович — декан юридического факультета Пермского государственного университета, доктор юридических наук.

82. ТОРОПОВ Владимир Иванович — председатель Костромского областного Совета народных депутатов, первый секретарь Костромского областного комитета КПСС.

83. ТУЙКОВ Владислав Иванович — прокурор Свердловской области.

84. ФЕДОРОВ Антон Юрьевич — первый секретарь Красноглинского райкома ВЛКСМ, г. Куйбышев.

85. ФЕДОСЕЕВ Иван Васильевич — заместитель начальника Управления по защите советского конституционного строя Комитета государственной безопасности СССР.

86. ХАМАТОВ Камилль Нурғалиевич — врач Боханской центральной районной больницы Боханского района Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Иркутская область.

87. ХУБИЕВ Владимир Исламович — председатель исполкома Совета народных депутатов Карачаево-Черкесской автономной области, Ставропольский край.

88. ХУТЫЗ Асланбий Исмаилович — управляющий трестом «Адыг-промстрой», Адыгейская автономная область, Краснодарский край.

89. ЦАНН-КАЙ-СИ Федор Васильевич — заведующий кафедрой Владимирского государственного педагогического института им. П.И. Лебедева-Полянского, доктор философских наук, г. Владимир.

90. ЦАРЕВ Алексей Юрьевич — подполковник, заместитель командира войсковой части по политической части, Оренбургская область.

91. ЧАПТЫНОВ Валерий Иванович — председатель Совета народных депутатов Горно-Алтайской автономной области, первый секретарь Горно-Алтайского обкома КПСС, Алтайский край.

92. ЧЕТИН Иван Васильевич — председатель исполкома Совета народных депутатов Коми-Пермяцкого автономного округа, Пермская область.

93. ЧУРИЛОВ Валерий Андреевич — председатель Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа, кандидат технических наук, Тюменская область.

94. ШАХРАЙ Сергей Михайлович — заведующий лабораторией юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук.

95. ШЕВЧЕНКО Николай Петрович — председатель исполкома Белгородского областного Совета народных депутатов.

96. ШЕЙНИС Виктор Леонидович — главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений Академии наук СССР, доктор экономических наук, г. Москва.

97. ШЕЛОВ-КОВЕДЯЕВ Федор Вадимович — старший научный сотрудник Института истории СССР Академии наук СССР, кандидат исторических наук, г. Москва.

98. ШИШКИН Вадим Алексеевич — начальник управления внутренних дел исполкома Читинского областного Совета народных депутатов.

99. ЮГАНОВ Евгений Васильевич — первый заместитель председателя Псковского областного Совета народных депутатов, кандидат экономических наук.

100. ЯКУБОВИЧ Николай Дмитриевич — начальник управления здравоохранения исполкома Брянского областного Совета народных депутатов<sup>1</sup>.

**Председатель Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

---

<sup>1</sup> Из служебной записки председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину «О начале деятельности Конституционной комиссии»:

**РАСКЛАДКА СИЛ.**

Подробный анализ социального состава народных депутатов РСФСР — членов Конституционной комиссии, а также результатов их 12 поименных голосований показывает следующий расклад политических сил в Комиссии:

Всего в Комиссии — 102 человека; в том числе: Председатель и его заместитель — 2 чел., членов комиссии — 100 чел.; из них: партийная и советская номенклатура — 28 чел., КГБ, МВД, армия — 15 чел., итого — 43 чел.; деятелей науки и культуры — 28 чел.; юристов — 19 чел., политологов — 11 чел., экономистов — 10 чел., итого — 40 чел.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 16 июня 1990 г. № 39-1

**О подготовке предложений об изменениях  
Конституции (Основного Закона) РСФСР<sup>1</sup>**

Съезд народных РСФСР постановляет:

Поручить Конституционной комиссии с учетом поступивших от народных депутатов РСФСР предложений подготовить и внести на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР проект Закона РСФСР об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР.

**Председатель Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 20 июня 1990 г. № 51-1

**О механизме народовластия в РСФСР<sup>2</sup>**

В соответствии с Конституцией РСФСР и Декларацией о суверенитете вся власть в РСФСР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, а также в формах непосредственной демократии.

В РСФСР обеспечивается равноправие граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, рода и характера занятий, места жительства, отношения к религии, политических и иных убеждений, принадлежности к партиям или иным действующим в законном порядке общественным организациям.

---

ДЕМОКРАТОВ — 48 человек; КОНСЕРВАТОРОВ — 46 человек; «ПОЛОВИНЧАТЫХ» — 8 человек.

Таким образом, после маневра Председателя с введением и утверждением дополнительного списка членов Конституционной комиссии удалось ликвидировать прочное большинство консерваторов, которое тем удалось захватить в первоначальном «списке 86».

Тем не менее преимущество демократов минимальное и предстоит упорная работа по его упрочению в ходе работы Комиссии // Архив ФКР.

<sup>1</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 26.

<sup>2</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52.

## *Декрет о власти*

В целях совершенствования механизма народовластия и обеспечения равноправия граждан Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Государственная власть в РСФСР осуществляется народом непосредственно или через представительные органы власти в центре и на местах. Основной задачей органов государственной власти и управления является служение народу, обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан.

2. В РСФСР не допускается совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно-политических организациях.

3. Поручить Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии доработать с учетом замечаний и предложений народных депутатов РСФСР принятый за основу проект Декрета о власти и представить его на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР.

**Председатель Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

## **ДЕКРЕТ О ВЛАСТИ<sup>1</sup>**

Настоящим Декретом первый Съезд народных депутатов РСФСР заявляет о том, что вся власть в РСФСР принадлежит исключительно народу.

Государственная власть в РСФСР осуществляется народом непосредственно или через представительные органы власти в центре и на местах. Наиважнейшей задачей всех без исключения органов государственной власти и управления является служение народу и всемерное обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан.

Всякое противоправное вмешательство политических партий, партийно-политических органов и иных общественных организаций в деятельность органов государственной власти и управления, хозяйственную и социально-культурную деятельность государственных предприятий, учреждений и организаций должно пресекаться незамедлительно и со всей решительностью.

---

<sup>1</sup> Текст принят за основу Съездом народных депутатов РСФСР 20 июня 1990 г. и в документах Съезда дается как сноска к постановлению СНД РСФСР от 20 июня 1990 г. № 51-1 «О механизме народовластия в РСФСР» // Сборник документов, принятых первым — шестым съездами народных депутатов Российской Федерации. М., 1992. С. 86. — Примеч. ред.

В РСФСР не допускается:

— совмещение должностей руководителей органов государственной власти и управления с любой другой должностью в государственных организациях, политических партиях и общественных организациях;

— система партийно-политического руководства на государственных предприятиях, в учреждениях и организациях, в правоохранительных органах, КГБ, Вооруженных Силах и других военизированных формированиях;

— принадлежность к политическим партиям и общественно-политическим движениям судей и других ответственных работников государственных правоохранительных органов;

— финансирование любых политических и общественно-политических организаций и движений из государственных источников.

Поручить Конституционной комиссии внести на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР поправки в Конституцию РСФСР, связанные с принятием Декрета о власти.

## СЛУЖЕБНАЯ ЗАПИСКА

от 21 июня 1990 г.

### **О начале и порядке деятельности Конституционной комиссии<sup>1</sup>**

Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину,  
заместителю Председателя Р.И. Хасбулатову

#### 1. ПЕРВЫЕ ШАГИ

1) Создать Рабочую группу Конституционной комиссии из состава депутатов — ученых и практиков, обладающих необходимым опытом. Группа должна работать на постоянной основе. Члены Рабочей группы на все время работы в Комиссии должны быть, по их желанию, полностью или частично освобождены от их производственных и служебных обязанностей на тех же основаниях, что и члены комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР.

2) Утвердить список экспертов из числа известных ученых, привлекаемых к деятельности Рабочей группы и всей Комиссии с правом совещательного голоса. Эксперты также могут полностью или частично освобождаться от выполнения служебных обязанностей. Предусмотреть

---

<sup>1</sup> Из архива Л.Б. Волкова.



возможность разовых или эпизодических экспертиз и консультаций с соответствующей оплатой.

3) Широко информировать народных депутатов, общественность, избирателей о деятельности Конституционной комиссии. Делать это должны регулярно сам Председатель Комиссии, его заместитель и Секретариат Верховного Совета РСФСР. Материалы Комиссии будут сразу поступать для общественного обсуждения.

## 2. О РАБОЧЕЙ ГРУППЕ

Рабочую группу должен сформировать (но не предложить, иначе будет хаос) лично Председатель Конституционной комиссии. Он же назначает секретаря Рабочей группы, который будет заниматься координацией ее деятельности.

Конституционная комиссия — высшая из всех постоянных комиссий. Но значительная часть ее членов не сможет оставить свою службу и постоянно работать в Москве. Поэтому постоянно будет работать Рабочая группа, а вся Комиссия должна регулярно собираться для обсуждения наработываемых группой материалов.

Профессиональный состав Рабочей группы — преимущественно квалифицированные специалисты: политологи, юристы, экономисты, а также практики и профессиональные политики.

Численный состав Рабочей группы — 27 человек.

Конкретные предложения по кандидатурам в состав Рабочей группы:

- |                                  |                          |                 |
|----------------------------------|--------------------------|-----------------|
| 1. АДРОВ Валерий Михайлович      | канд. филос. наук        | Астрахань       |
| 2. АМБАРЦУМОВ Евгений Аршакович  | канд. ист. наук          | Москва          |
| 3. АРСЛАНОВА Фануза Шарафиевна   | канд. юрид. наук         | Ямало-Нен. АССР |
| 4. БАБУРИН Сергей Николаевич     | канд. юрид. наук         | Омск            |
| 5. БАЛОВНЕВ Владислав Петрович   | нач. политотдела         | Кемеров. обл    |
| 6. БЕЗРУКОВ Игорь Александрович  | адвокат                  | Владимир        |
| 7. ВАРОВ Владимир Константинович | правовой инспектор       | Ленинград       |
| 8. ВЕДЕРНИКОВ Николай Трофимович | доктор юрид. наук        | Томск           |
| 9. ВОЛКОВ Леонид Борисович       | кандидат юрид. наук      | Москва          |
| 10. ЗАХАРОВ Михаил Львович       | доктор юрид. наук        | Москва          |
| 11. ЗОЛОТУХИН Борис Андреевич    | адвокат                  | Москва          |
| 12. КАДЫШЕВ Владимир Дмитриевич  | канд. ист. н., полковник | Ульяновск       |
| 13. КЛЮВГАНТ Вадим Владимирович  | зам. Нач. отд. ОВД       | Магнитогорск    |
| 14. КОВАЛЕВ Сергей Адамович      | канд. биол. наук         | Москва          |
| 15. КОЖОКИН Евгений Михайлович   | канд. ист. наук          | Москва          |

## II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ

16. МАЗАЕВ Владимир Дмитриевич	доктор юр. наук, доц. МВД	Москва
17. МАКАРКИН Николай Петрович	доктор эк. наук	Мордовск. АССР
18. МЕДВЕДЕВ Павел Алексеевич	доктор эк. наук	Москва
19. МИТЮКОВ Михаил Алексеевич	канд. юрид. наук	Хакасск. АО
20. ПОДОПРИГОРА Владимир Никол.	зам. Пред. исполкома	Удмурт. АССР
21. РУМЯНЦЕВ Олег Германович	политолог	Москва
22. РЫЖОВ Юрий Александрович	докт. физ.-мат. наук	Горький
23. ТИУНОВ Олег Иванович	доктор юрид. наук	Пермь
24. ЦАНН-КАЙ-СИ Федор Васильевич	докт. филос.наук	Владимир
25. ШАХРАЙ Сергей Михайлович	канд. юрид. наук	Москва
26. ШЕЙНИС Виктор Леонидович	доктор эк. наук	Москва
27. ШЕЛОВ-КОВЕДЯЕВ Федор Вадимович	канд. ист. наук	Москва

### 3. О ГРУППЕ ЭКСПЕРТОВ

К работе Конституционной комиссии следует привлечь авторитетных специалистов по конституционному праву, а также политологов — государствоведов. (Эксперты распределяются по подкомиссиям). Это не должны быть «придворные советники» прежних времен. Нужен тщательный отбор современно мыслящих и исторически образованных ученых. Подготовка Конституции требует нестандартного и масштабного подхода. Нельзя подходить по принципу званий и должностей, тем более в отношении лиц, ничего не сделавших в Конституционной комиссии СССР.

Необходимо также ввести в экспертную группу следующих двух народных депутатов, не вошедших в состав Конституционной комиссии:

1. СТАРОВОЙТОВА Галина Васильевна	канд. ист. наук	Ленинград
2. ШАБАД Анатолий Ефимович	докт. физ.-мат. наук	Москва

Из числа специалистов предлагается пригласить следующих экспертов:

1. АМЕТИСТОВ Эрнест Михайлович	— д.ю.н., ведущ. н.с. ВНИИ советского государственного строительства и законодательства
2. ЗОРЬКИН Валерий Дмитриевич	— д.ю.н., профессор Высшей юридической заочной школы МВД СССР
3. КИКОТЬ Виль Алексеевич	— д.ю.н., ведущий н.с. Института мировой экономики и международных отношений

*Служебная записка от 21 июня 1990 г.*

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 4. КЛЯМКИН Игорь Моисеевич      | — д. философ. наук, ведущий н.с. Института экономики мировой социалистической системы АН СССР           |
| 5. КУРАШВИЛИ Борис Павлович     | — д.ю.н., с.н.с. Ин-та государства и права АН СССР  |
| 6. ЛЕВАДА Юрий Александрович    | — д. философ. наук, зав. отд. Всесоюзного Центра изучения общественного мнения ВЦСПС и Госкомтруда СССР |
| 7. МАМУТ Леонид Соломонович     | — д.ю.н., ведущий н.с. Института государства и права АН СССР  |
| 8. ФЕДОТОВ Михаил Александрович | — д.ю.н., доцент Всесоюзного юридического заочного института  |

По ходу работы могут быть произведены дополнения и уточнения группы экспертов.

#### 4. ПЛАН РАБОТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

1) Провести организационное заседание Конституционной Комиссии 21 июня, в четверг, с повесткой дня:

- выяснение предложений и позиций членов Комиссии;
- создание Рабочей группы;
- назначение секретаря группы;
- определение подкомиссий и порядка их работы;
- утверждение группы экспертов;
- утверждение плана работы Комиссии.

2) Создать шесть подкомиссий в Конституционной Комиссии — по тематическим блокам будущей Конституции, работу по координации возложив на членов Рабочей группы.

— подкомиссия «общие принципы конституционного строя Российской Федерации» (координатор — Е.А. Амбарцумов)

— подкомиссия «избирательная система, высшие органы государственной власти и местного самоуправления» (координаторы Л.Б. Волков, В.Л. Шейнис)

— подкомиссия «экономическая система и социальные гарантии» (координаторы М.Л. Захаров, П.А. Медведев)

— подкомиссия «национально-государственное и территориальное устройство и новый Союзный договор» (координаторы — Г.В. Старовойтова, Ф.В. Шелов-Коведяев)

— подкомиссия «права человека и гражданина» (координатор — С.А. Ковалев)

— подкомиссия «судебно-правовая система» (координатор — Б.А. Золотухин).

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

Секретарем Конституционной комиссии назначить депутата О.Г. Румянцева.

Члены Рабочей группы должны быть по возможности распределены между подкомиссиями и нести ответственность за выполнение установленного графика работы.

Секретарь Конституционной комиссии организует работу Комиссии и ведет заседания Рабочей группы.

3) Создать технического секретариат Комиссии. Состав, структуру и порядок работы технического секретариата определяют Председатель или Заместитель председателя Конституционной комиссии по предложению ее секретаря.

Предусмотреть средства для обеспечения справочной, аналитической и оперативной информации по вопросам конституционного права зарубежных стран и иным вопросам. Поручить хозяйственно-финансовому отделу Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечить Конституционную комиссию электронно-вычислительной и иной оргтехникой.

4) Рабочей группе начать выработать эскиз-концепцию новой Конституции РСФСР.

Этапы: мозговой штурм, наработки членов Рабочей группы и экспертов, определение основных черт и характера, содержания, структуры и объема новой Конституции.

5) Подкомиссиям заняться проработкой статей и разделов первичного проекта. Выносить варианты на рабочие заседания Конституционной комиссии. Заседания Комиссии проводить один раз в месяц.

6) Обсуждение и доработка первичного проекта. Объявление конкурса на проект новой Конституции. Широкая дискуссия в печати. Учет поступающих в адрес Комиссии предложений, их социологический анализ.

7) Параллельно с этим, Конституционная комиссия может выполнять роль постоянной конституционной экспертизы при Верховном Совете и его Председателе.

### **6. ИТОГ РАБОТЫ**

Итогом деятельности Конституционной комиссии должен стать проект новой Конституции. (Подготовить проект не позднее 1 января 1991 г.).

Обсудить проект на Съезде народных депутатов РСФСР.

Вынести его на широкое обсуждение — с вариантами по ключевым местам. Провести социологическую экспертизу отношения граждан к основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации.

Принять проект за основу (февраль 1991).

*Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1990 г.*

Окончательное принятие новой Конституции — только через республиканский Референдум (март — апрель 1991).

После принятия Конституции — проведение прямых выборов Президента России (май — июнь 1991).

Президент объявляет о демократических выборах на многопартийной основе нового Верховного Совета Российской Республики (сентябрь — октябрь 1991).

#### 7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Необходимые уточнения по порядку, составу и организации работы Конституционной комиссии согласовывать в самой Конституционной комиссии и утверждать, если потребуется, только Съездом народных депутатов РСФСР.

Члены Конституционной комиссии, народные депутаты РСФСР:

Л.Б. Волков

О.Г. Румянцев

В.Л. Шейнис

## РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР от 22 июня 1990 г.

### **О порядке деятельности Конституционной комиссии<sup>1</sup>**

В соответствии со статьей 115 Конституции РСФСР определяю следующий порядок деятельности Конституционной комиссии.

1. Создать Рабочую группу Конституционной комиссии из состава депутатов — ученых и практиков, обладающих необходимым опытом. Группа должна работать на постоянной основе. Члены Рабочей группы на все время работы в Комиссии полностью или частично освобождаются от выполнения их производственных и служебных обязанностей на тех же основаниях, что и члены комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР.

2. Утвердить состав Рабочей группы Конституционной комиссии.

Хасбулатов Руслан Имранович

— д.э.н., профессор, заместитель Председателя Конституционной комиссии, руководитель группы (Чечено-Ингушская АССР, н.т.о. 137).

Румянцев Олег Германович

— научный сотрудник, секретарь Конституционной комиссии (Москва, т.о. 19).

<sup>1</sup> Из архива ФКР. Распоряжение не имеет номера. — Примеч. ред.

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

Адров Валерий Михайлович	— к. филос.н. (Астрахань, т.о. 275).
Амбарцумов Евгений Аршакович	— к.и.н. (Москва, т.о. 53).
Арсланова Фануза Шарафиевна	— юрист (Ямало-Ненецкий АО, т.о. 729).
Бабурин Сергей Николаевич	— к.ю.н. (Омск, т.о. 539).
Баловнев Владислав Петрович	— политработник (Кемеровская обл., т.о. 442).
Безруков Игорь Александрович	— адвокат (Владимирская обл., т.о. 300).
Бигнов Рамиль Имамаганович	— партийный работник (Башкирская АССР, т.о. 783).
Варов Владимир Константинович	— юрист (Ленинград, т.о. 121).
Ведерников Николай Трофимович	— д.ю.н. (Томск, т.о. 698).
Волков Леонид Борисович	— к.ю.н. (Москва, т.о. 51).
Захаров Михаил Львович	— д.ю.н. (Москва, т.о. 13).
Золотухин Борис Андреевич	— адвокат (Москва, т.о.46).
Кадышев Владимир Дмитриевич	— к.и.н. (Ульяновск, т.о. 732).
Клювгант Вадим Владимирович	— юрист (Магнитогорск, т.о. 758).
Ковалев Сергей Адамович	— к.биол.н. (Москва, т.о.58).
Кожокин Евгений Михайлович	— к.и.н. (Москва, т.о.21).
Лукин Владимир Петрович	— д.и.н. (Московская обл., н.т.о. 9).
Мазаев Владимир Дмитриевич	— к.ю.н. (Волгоград, т.о.309).
Макаркин Николай Петрович	— д.э.н. (Мордовская АССР, т.о. 839).
Медведев Павел Алексеевич	— д.э.н. (Москва, т.о. 56).
Митюков Михаил Алексеевич	— к.ю.н. (Хакасская АО, т.о. 212).
Пименов Револьт Иванович	— д.ф.-мат. н. (Коми АССР, т.о. 828).
Подопригора Владимир Николаевич	— советский работник, (Удмуртская АССР, н.т.о. 135).
Рызов Юрий Александрович	— д. физ.-мат.н. (Горький, т.о. 353).
Тиунов Олег Иванович	— д.ю.н. (Пермь, т.о. 574).
Цанн-кай-си Федор Васильевич	— д. филос.н. (Владимир, т.о. 299).
Шахрай Сергей Михайлович	— к.ю.н. (Московская обл., н.т.о. 10).
Шейнис Виктор Леонидович	— д.э.н. (Москва, т.о. 47).
Шелов-Коведяев Федор Вадимович	— к.и.н. (Москва, т.о. 49).

3. Создать шесть подкомиссий Конституционной комиссии — по тематическим блокам будущей Конституции.

1) подкомиссия «общие принципы конституционного строя Российской Федерации» (координаторы — Е.А. Амбарцумов, В.П. Лукин)

2) подкомиссия — «избирательная система, высшие органы государственной власти и местного самоуправления» (координаторы — Л.Б. Волков, В.Л. Шейнис)

3) подкомиссия «экономическая система и социальные гарантии» (координаторы — Н.П. Макаркин, П.А. Медведев)

4) подкомиссия «национально-государственное и территориальное устройство и новый Союзный договор» (координаторы — С.М. Шахрай, Ф.В. Шелов-Коведяев)

5) подкомиссия «права человека и гражданина» (координаторы — И.А. Безруков, С.А. Ковалев)

6) подкомиссия «судебно-правовая система» (координаторы — Б.А. Золотухин, Ф.В. Цанн-кай-си)

Члены Рабочей группы должны быть распределены между подкомиссиями и обеспечивать выполнение установленного графика работы. Работу по координации возложить на членов Рабочей группы и секретаря Комиссии.

4. Привлечь к деятельности Конституционной комиссии и Рабочей группы группу экспертов с правом совещательного голоса. Эксперты также могут полностью или частично освобождаться от выполнения служебных обязанностей. Предусмотреть возможность разовых и эпизодических экспертиз и консультаций с соответствующей оплатой.

Утвердить следующих экспертов:

Аметистов Эрнест Михайлович	— д.ю.н., ведущ. н.с. ВНИИ советского государственного строительства и законодательства;
Зорькин Валерий Дмитриевич	— д.ю.н., профессор Высшей юридической заочной школы МВД СССР;
Кикоть Виль Алексеевич	— д.ю.н., ведущий н.с. Института мировой экономики и международных отношений;
Клямкин Игорь Моисеевич	— д. философ. наук, ведущий н.с. Института экономики мировой социалистической системы АН СССР;
Курашвили Борис Павлович	— д.ю.н., с.н.с. Ин-та государства и права АН СССР;
Левада Юрий Александрович	— д. филос. н., зав. отд. Всесоюзного Центра изучения общественного мнения ВЦСПС и Госкомтруда СССР;
Мамут Леонид Соломонович	— д.ю.н., ведущий н.с. Института государства и права АН СССР;
Страшун Борис Александрович	— д.ю.н., профессор, зав. кафедрой конституционного права ВЮЗИ;
Федотов Михаил Александрович	— д.ю.н., доцент Всесоюзного юридического заочного института.

По ходу работы будут произведены дополнения и уточнения в составе группы экспертов.

5. Создать технический секретариат Комиссии. Утвердить руководителем технического секретариата Собынина Александра Александровича, к. физ.-мат. н., с.н.с. Института физики АН СССР. Состав, структуру и порядок работы технического секретариата определить в рабочем порядке.

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

6. Регулярно информировать народных депутатов, общественность, избирателей о деятельности Конституционной комиссии. Комитету по средствам массовой информации, связям с общественными организациями и изучению общественного мнения Верховного Совета РСФСР, Общему отделу, сектору информации и пресс-группе Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечить рассылку материалов Конституционной комиссии и предоставление их средствам массовой информации. Организовать учет поступающих в адрес Комиссии предложений, их правовой и социологический анализ.

7. Финансово-хозяйственному и юридическому отделам Президиума Верховного Совета РСФСР принять соответствующие меры и предусмотреть средства для обеспечения справочной, аналитической и оперативной информации по запросам Конституционной комиссии и ее Рабочей группы. Обеспечить Конституционную комиссию необходимой электронно-вычислительной и иной оргтехникой.

8. Примерный план работы Конституционной комиссии и ее Рабочей группы на 1990 год.

Определить персональный состав подкомиссий	— июнь
Провести организационное заседание Рабочей группы совместно с группой экспертов	— июль
Обеспечить рассылку членам Конституционной комиссии рассылку научной и информационно-справочной литературы по проблематике конституционного процесса	— с августа
Объявить в средствах массовой информации открытый конкурс на проект новой Конституции РСФСР	— сентябрь
Рабочей группе с учетом мнений подкомиссий и экспертов разработать эскиз-концепцию новой Конституции РСФСР	— сентябрь — октябрь
Организовать общественное обсуждение принципов и эскиз-концепции новой Конституции РСФСР с постановкой вопроса о возможности их вынесении на республиканский референдум по решению Съезда народных депутатов РСФСР	— ноябрь — декабрь
Провести проработку статей и разделов предварительного проекта новой Конституции РСФСР и их обсуждение на заседаниях Конституционной комиссии	— ноябрь — декабрь
Завершить подготовку проекта новой Конституции РСФСР с последующей его публикацией в печати	— декабрь

9. Рабочие заседания Конституционной комиссии проводить не реже одного раза в месяц. Первое рабочее заседание Комиссии провести не позднее конца августа с.г.

**Председатель Верховного Совета РСФСР,  
Председатель Конституционной комиссии**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 22 июня 1990 г. № 57-1**

**О некоторых вопросах подготовки  
проекта Конституции РСФСР<sup>1</sup>**

Исходя из необходимости определения пути развития Республики в новых исторических условиях, утверждения демократических прав граждан в общественной, политической, хозяйственной, культурной жизни и признавая, что действующая Конституция РСФСР не соответствует новым условиям и задачам Российской Федерации, Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Поручить Верховному Совету РСФСР разработать и принять не позднее сентября 1990 г. Закон РСФСР о референдуме.

2. Поручить Верховному Совету РСФСР вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР.

Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии с учетом итогов референдума подготовить проект Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 г.

3. Проект Конституции РСФСР не позднее чем за месяц до созыва очередного Съезда народных депутатов РСФСР опубликовать в печати.

Регулярно публиковать материалы подготовки проекта Конституции РСФСР.

**Председатель  
Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 57; Сборник документов, принятых первым—шестым съездами народных депутатов Российской Федерации. М.: Республика, 1992. С. 98.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 22 июня 1990 г. № 63-1**

**О разграничении функций управления  
организациями на территории РСФСР  
(основа нового Союзного договора)<sup>1</sup>**

Союз ССР вступил в период глубокого преобразования Федерации, подошел к необходимости заключения нового Союзного договора.

Руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

I. Поручить Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать основные начала нового Союзного договора.

II. При разработке проекта Союзного договора принять за основу следующие принципы разграничения функций РСФСР и Союза ССР:

1. Совет Министров РСФСР подчинен непосредственно Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР.

2. Функции непосредственного управления организациями, предприятиями и учреждениями на территории РСФСР осуществляют следующие ведомства Союза ССР:

Министерство обороны СССР;

КГБ СССР;

Министерство гражданской авиации СССР;

Министерство путей сообщения СССР;

Министерство морского флота СССР;

Министерство связи СССР;

Министерство энергетики и электрификации СССР (кроме капитального строительства);

Министерство атомной энергетики и промышленности СССР;

оборонные отрасли промышленности и космонавтики в части заказов Минобороны СССР и союзных программ.

3. МВД РСФСР подчинен только Совету Министров РСФСР и взаимодействует с МВД СССР.

4. Верховному Совету РСФСР:

1) Выступить с инициативой обращения к Верховным Советам союзных республик для проведения межпарламентских консультаций по подготовке Основ нового Союзного договора.

---

<sup>1</sup> Законы, постановления и другие акты, принятые первым Съездом народных депутатов РСФСР. 16 мая — 22 июня 1990 г. М., 1990. С. 119—121.

2) Совету Министров РСФСР совместно с КГБ СССР изучить и внести на рассмотрение Верховного Совета РСФСР вопрос о взаимодействии и системе руководства органами госбезопасности в РСФСР, образовании КГБ РСФСР (с обновлением функций) и передачей этому комитету всех организаций КГБ СССР, находящихся на территории РСФСР.

Охрана государственной границы остается за КГБ СССР.

3) Рассмотреть вопрос о создании таможенной службы РСФСР.

5. Реорганизовать Российский республиканский банк Госбанка СССР в Государственный банк РСФСР, подчиненный Верховному Совету РСФСР, с наделением его полномочиями в области денежно-кредитной политики.

Образовать Внешнеэкономический банк РСФСР, подчиненный Верховному Совету РСФСР.

6. Совету Министров РСФСР рассмотреть вопрос о системе управления предприятиями и организациями Миннефтегазпрома и Миннефтегазстроя СССР на территории РСФСР.

7. Для взаимодействия с предприятиями и организациями союзных ведомств на территории РСФСР (Минобороны, КГБ, Министерством гражданской авиации, МПС, Минморфлот, Минсвязи, Минэнерго, Минатомэнергопром) назначить специальных представителей РСФСР в ранге министров РСФСР. В части, касающейся Минобороны СССР и КГБ СССР, вышеуказанным представителям вменить в обязанность способствовать укреплению единой инфраструктуры в интересах обороны страны, проведения глубокой военной реформы, обустройства войск и реализации социальных программ.

8. Совету Министров РСФСР разработать в месячный срок и представить Верховному Совету РСФСР предложения по структуре управления отраслями союзного подчинения, сроках передачи их в систему народного хозяйства РСФСР, ориентируясь главным образом не на создание республиканских министерств, а на другие современные формы организации и деятельности самостоятельных предприятий.

9. Совету Министров РСФСР:

1) Приступить к заключению договоров по экономическим, торговым, социальным, национальным, культурным и другим вопросам со всеми союзными республиками на равноправной, добровольной основе.

2) Заключить договоры с Советом Министров СССР по:

— осуществлению функций союзных ведомств на территории РСФСР;

— финансовым операциям, денежному обращению, эмиссии, перечислению сумм средств в союзный бюджет расчетно по каждой статье бюджета и союзной программе в соответствии с интересами РСФСР;

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

— осуществлению валютных операций через Внешэкономбанк РСФСР;

— передаче ряда функций МИД СССР, касающихся интересов республики, в МИД РСФСР.

10. Совету Министров РСФСР предложить иностранным государствам заключить прямые договоры с РСФСР, предусмотрев подготовку кадров специалистов, привлечение иностранного капитала на строительство жилья, дорог, гостиниц, туристских комплексов, а также получение кредитов (на приемлемых условиях) для решения продовольственной проблемы, обеспечения товарами и организации сферы услуг для населения.

Обратиться к международным организациям по оказанию содействия и помощи в минимизации последствий чернобыльского национально-экологического бедствия для областей РСФСР.

**Председатель  
Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

### **«О НОВОМ СОЮЗНОМ ДОГОВОРЕ» (ОБРАЩЕНИЕ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР)<sup>1</sup>**

Съезд народных депутатов РСФСР извещает о принятии Декларации, восстанавливающей государственную суверенитет РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР выражает уверенность в том, что этот акт будет способствовать превращению Союза ССР в союз суверенных государств, действующий во благо их народов.

Съезд народных депутатов РСФСР считает необходимым заключение нового Союзного договора как основы дальнейшего существования и развития Союза. Исходя из убеждения, что источником Союзного договора должны быть его субъекты, Съезд народных депутатов РСФСР от Российской Советской Федеративной Социалистической Республики:

— выступает с инициативой проведения многосторонних переговоров о новом Союзном договоре;

— поручает Верховному Совету РСФСР сформировать для проведения переговоров делегацию, наделив ее надлежащими полномочиями.

---

<sup>1</sup> Проект // Архив ФКР.

В качестве принципов Союзного договора РСФСР предлагает к обсуждению нижеследующие положения (которые не следует рассматривать как предварительные условия вступления в переговоры).

Вступление в Союз не влечет за собой ущемления суверенных прав никого из его участников. Суверенные республики (государства), объединяющиеся в Союз — в дальнейшем субъекты договора, — тем самым добровольно уступают ему часть своего суверенитета, определяемую коллективным договором между ними, также отдельными договорами между некоторыми из них, а равно договорами между отдельными республиками и Союзом. Часть суверенитета, уступаемого субъектом Договора Союзу, может быть неодинаковой для каждого субъекта. Суверенитет Союза образуется от объединения таких частей.

Основные положения, регулирующие экономическое сотрудничество субъектов договора и устанавливающие систему взаимных торговых преференций, являются частью Союзного договора.

Для осуществления суверенитета Союза создаются союзные органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Они могут создаваться как на основе представительства субъектов договора, так и на прямой выборной основе народом Союза. Совокупность договорных положений, ратифицированных субъектами договора в устанавливаемом ими порядке, составляет Конституцию Союза. Союзные органы издают законодательные, распорядительные и судебные акты в соответствии с Конституцией Союза в пределах суверенитета Союза, но не вправе изменять его Конституцию. Субъекты Союзного договора могут по своему усмотрению как устанавливать прямое действие актов Союзных органов власти на своей территории, так и обуславливать их введение процедурой утверждения своими органами власти. Субъект Союзного договора может приостанавливать действие актов союзных органов власти каждый на своей территории или в той мере, в какой оно к нему относится, если найдет, что эти акты выходят за пределы делегированной Союзу компетенции. Союз может настаивать на исполнении своего акта, если квалифицирует его приостановку субъектами договора как невыполнение последним принятых им на себя договорных обязательств. Согласительная процедура устранения разногласий должна быть установлена договором. В случае неустранимости конфликта он разрешается изменением соответствующего положения Союзного договора.

Субъекты договора могут выйти из Союза. Порядок выхода регулируется Союзным договором. Допустимо исключение из Союза.

Съезд народных депутатов РСФСР приглашает союзные республики, входящие ныне в Союз ССР, стать субъектами — учредителями Договора, имея в виду, что Договор будет открыт для присоединения к

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

нему в дальнейшем новых субъектов, имеющих свою территорию в пределах границ нынешнего Союза ССР.

Съезд народных депутатов РСФСР поручает Верховному Совету РСФСР разработать предложения РСФСР к Союзному договору, исходя из положений Декларации о государственном суверенитете РСФСР и принципов, изложенных в настоящем Обращении.

Предложил народный депутат А.Е. Шабад (т.о. 37, Москва)

Просим размножить и распространить.

1. Шабад А.Е. т.о. 37
2. Челноков М.Б. т.о. 16
3. Комчатов В.Ф. т.о. 59
4. Сурков А.П. т.о. 40
5. Бугримов А.Л. т.о. 2
6. Корягина Т.И. т.о. 15
7. Амбарцумов Е.А. т.о. 53
8. Вайнштейн В.Ф. т.о. 56
9. Уражцев В.Г. т.о. 10
10. Пономарев Л.А. н.т.о. 2
11. Угланов А.И. т.о. 52
12. Медведев А.И. т.о. 29
13. Румянцев О.Г. т.о. 19
14. Шелов-Коведяев Ф.В. т.о. 49
15. Головин А.Л. т.о. 18
16. Любимов А.М. н.т.о. 76
17. Шинкарецкий В.И. т.о. 14
18. Юшенков С.Н. т.о. 20
19. Астафьев М.Г. т.о. 11
20. Золотухин Б.А. т.о. 46

**ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ  
О ПЕРВОМ ЗАСЕДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР  
от 3 июля 1990 г.<sup>1</sup>**

3 июля 1990 г. состоялось первое (организационное) заседание Рабочей группы Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР.

На заседании присутствовало более 40 членов Комиссии, в том числе 29 (из 31) членов Рабочей группы (отсутствовали н.д. Ф.Ш. Арсланова и В.Д. Кадышев). Вел заседание заместитель председателя Комиссии, первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, профессор Р.И. Хасбулатов.

На заседании выступили.

1. Секретарь Комиссии н.д. О.Г. Румянцев

— с разъяснением и обоснованием структуры, графика работы и направлений деятельности Комиссии и Рабочей группы, а также с разъяснениями по предложенной повестке дня заседания, которая и была принята.

2. Член Рабочей группы н.д. Л.Б. Волков

— с предложением установить связь с научными и информационными центрами, располагающими необходимыми для деятельности Комиссии материалами, и, в первую очередь, с Институтом научной информации по общественным наукам Академии наук СССР (ИНИОН) и Институтом государства и права АН СССР.

3. Координаторы шести подкомиссий Конституционной комиссии: н.д. В.П. Лукин, В.Л. Шейнис, П.А. Медведев, Н.П. Макаркин, Ф.В. Шелов-Коведяев, И.А. Безруков, С.А. Ковалев, Б.А. Золотухин, Ф.В. Цанн-кай-си

— с краткой информацией об основных направлениях деятельности подкомиссий.

4. Профессор В.Д. Зорькин

— с сообщением о составе, направлениях работы группы экспертов и их распределением по подкомиссиям.

5. Руководитель технического секретариата А.А. Собянин

— с сообщением о структуре и основных направлениях деятельности технического секретариата.

---

<sup>1</sup> Из архива Л.Б. Волкова.

Участники заседания сдали анкеты, на основании которых состав шести подкомиссий Конституционной комиссии выглядит на 4 июля 1990 г. следующим образом.

**Подкомиссия № 1** (Общие принципы конституционного строя Российской Федерации)

Координаторы:

н.д. Е.А. Амбарцумов — к. ист. н. (Москва, т. о. 53)

н.д. В.П. Лукин — д. ист. н. (Московская обл., н. т. о. 9)

Члены Рабочей группы:

н.д. В.М. Адров — к. филос. н. (Астрахань, т. о. 275)

н.д. Р.И. Пименов — д. физ.-мат. н. (Коми АССР, т. о. 828)

н.д. О.И. Тиунов — д. юр. н. (Пермь, т. о. 574)

Член подкомиссии

н.д. И.А. Болотов — сов. работник (Курск, т. о. 494)

**Подкомиссия № 2** (Избирательная система, высшие органы государственной власти и местного самоуправления)

Координаторы:

н.д. Л.Б. Волков — к. юр. н. (Москва, т. о. 51)

н.д. Е.Л. Шейнис — д. эк. н. (Москва, т. о. 47)

Члены Рабочей группы:

н.д. С.Н. Бабурин — к. юр. н. (Омск, т. о. 39)

Члены подкомиссии:

н.д. А.А. Волынцев — к. эк. н. (Приморский край, т. о. 223)

н.д. В.М. Данилина — работница сельского хозяйства (Тульская обл., т. о. 714)

н.д. С.Ф. Засухин — учитель (Камчатская обл., н. т. о. 44)

н.д. А.Ф. Ковлягин — к. эк. н. (Пензенская обл., т. о. 573)

н.д. Ю.Д. Рудкин — к. юр. н. (Ярославль, т. о. 772)

н.д. А.И. Рябов — к. фил. н. (Тамбов, т. о. 605)

**Подкомиссия № 3** (Экономическая система и социальные гарантии)

Координаторы:

н.д. М.П. Макаркин — д. эк. н. (Мордовская АССР, т. о. 839)

н.д. П.А. Медведев — д. эк. н. (Москва, т. о. 56)

Члены Рабочей группы;

н.д. Е.М. Кожокин — к. ист. н. (Москва., т. о. 21)

н.д. М.Л. Захаров — д. юр. н. (Москва, т. о. 13)

н.д. Ю.А. Рыжов — д. физ.-мат. н. (Горький, т. о. 353)

Члены подкомиссии:

н.д. М.М. Захаров — парт. работник (Смоленская обл., т. о. 684)

н.д. С.А. Михайлов — директор завода (Сахалинская обл., т. о. 648)

н.д. Н.Т. Рябов — преподаватель — методист (Ростовская обл., т. о. 617)



**Подкомиссия № 4** (Национально-государственное устройство и новый Союзный договор)

Координаторы:

н.д. С.М. Шахрай — к. юр. н. (Московская обл., н. т. о. 10)

н.д. Ф.В. Шелов-Коведяев — к. ист. н. (Москва, т. о. 49)

Члены Рабочей группы:

н.д. В.П. Баловнев — политработник (Кемеровская обл., т. о. 442)

н.д. Р.И. Бигнов — парт. работник (Башкирская АССР, т. о. 783)

н.д. В.Д. Мазаев — к. юр. н. (Волгоград, т. о. 309)

н.д. В.Н. Подоприсора — сов. работник (Удмуртская АССР, н. т. о. 136)

Члены подкомиссии:

н.д. Т.Д. Батагов — зам. министра (Северо-Осетинская АССР, н. т. о. 124)

н.д. А.В. Петухов — писатель (Вологда, н. т. о. 32)

н.д. И.В. Федосеев — работник КГБ (Иркутская обл., т. о. 387)

н.д. В.Я. Витебский — гл. конструктор (Курган, т. о. 481)

н.д. М.Г. Сабиров — Пред. Совета Министров (Татарская АССР, т. о. 869)

**Подкомиссия № 5** (Права человека и гражданина)

Координаторы:

н.д. И.А. Безруков — адвокат (Владимирская обл., т. о. 300)

н.д. С.А. Ковалев — к. биол. н. (Москва, т. о. 58)

Члены Рабочей группы:

н.д. В.К. Варов — юрист (Ленинград, т. о. 121)

н.д. Н.Т. Ведерников — д. юр. н. (Томск, т. о. 698)

Члены подкомиссии:

н.д. А.А. Злобин — священнослужитель (Калининская обл., т. о. 412)

н.д. А.Т. Копылов — пром. работник (Барнаул, т. о. 146)

**Подкомиссия № 6** (Судебно-правовая система)

Координаторы:

н.д. Б.А. Золотухин — адвокат (Москва, т. о. 46)

н.д. Ф.В. Цанн-кай-си — д. филос. н. (Владимир, т. о. 299)

Члены Рабочей группы:

н.д. В.В. Клювант — юрист (Магнитогорск, т. о. 758)

н.д. М.А. Митюков — к. юр. н. (Хакасская АО, т. о. 212)

Члены подкомиссии:

н.д. В.Г. Капустянский — к. юр. н. (Орловская обл., т. о. 561)

н.д. А.М. Кузнецов — юрист (Новгород, т. о. 515)

н.д. Ю.М. Слободкин — к. юр. н. (Московская обл., т. о. 96)

Сбор анкет — заявлений на участие в работе подкомиссий продолжается.

Следующее заседание Рабочей группы намечено на 13 июля с.г. в 18:00 в к. 5-21 (Кабинет первого заместителя Председателя ВС РСФСР Р.И. Хасбулатова)

Справки по телефонам: 205-90-76, 205-68-05, 205-43-08

Сообщение подготовил руководитель технического секретариата  
А.А. Собянин

## СООБЩЕНИЕ О ВТОРОМ ЗАСЕДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ от 12 июля 1990 г.<sup>1</sup>

12 июля 1990 г. состоялось второе заседание Рабочей группы Конституционной комиссии РСФСР, в котором приняли участие члены Конституционной комиссии, народные депутаты РСФСР и приглашенные эксперты. На заседании, проходившем под председательством секретаря Конституционной комиссии н.д. О.Г. Румянцева, были заслушаны выступления н.д. Л.Б. Волкова и О.Г. Румянцева, а также экспертов профессора Б.А. Страшуна и профессора Л.С. Мамута.

В выступлении Л.Б. Волкова было указано, что уже имеющиеся в распоряжении Конституционной комиссии наработки — проект основных конституционных принципов РСФСР к I Съезду народных депутатов РСФСР (авторы — н.д. Л.Б. Волков, С.А. Ковалев, О.Г. Румянцев), разработки экспертов профессора Л.С. Мамута и профессора В.Д. Зорькина — еще не достигли того уровня, чтобы их можно было использовать в качестве основы для обсуждения. Выработка такой основы была призвана первоочередной задачей деятельности Рабочей группы и подкомиссий Конституционной комиссии. При этом отмечалось, что сама форма вынесения вопроса на референдум не очевидна — история цивилизованных стран не знает прецедентов принятия на референдуме, в рамках ответов «да» — «нет», основных конституционных принципов (Л.Б. Волков) и что основополагающие принципы Конституции, как только по ним будет достигнуто хотя бы предварительное согласие в Комиссии, необходимо будет сразу же начать активно пропагандировать через средства массовой информации (Л.С. Мамут).

По существу обсуждение сконцентрировалось вокруг следующих основных вопросов.

---

<sup>1</sup> Из архива Л.Б. Волкова.

## **1. Основные конституционные принципы:**

**а. Общий характер Конституции.** Все выступавшие были едины в том, что новая Конституция не должна быть ни политической декларацией, ни сводом основных принципов законодательства. С минимумом аксиологических положений и политических целей (Л.С. Мамут, Б.А. Страшун), либо, что предпочтительнее, без такового (Л.Б. Волков) — Конституция должна быть, прежде всего, исключительно правовым документом, причем документом, в существенных своих частях являющимся законом прямого действия, источником непосредственно действующего права: вплоть до того, что по некоторым делам судебные решения должны приниматься непосредственно на основе статей Конституции.

**б. Государство и суверенитет.** Отмечалось, что в Декларацию о суверенитете РСФСР уже заложены два конституционных принципа — государственный суверенитет и приоритет республиканских законов над общесоюзными. В новой Конституции, по мнению Л.Б. Волкова, должен быть отражен принцип суверенитета России при делегации ряда полномочий Союзу (на основе суверенитета России). По мнению же н.д. М.М. Киселева, упоминаний в явном виде о Союзе в тексте Конституции России вообще необходимо избежать.

Далее отмечалось, что суверенность неотрывна от государственности. Фактически, до последнего времени государства в собственном смысле слова в России не было (Л.С. Мамут). То, что существовало — особая партийно-политическая система, практически растворенная в соответствующей общесоюзной системе и не имеющая никакого (даже внутреннего) закона (Л.Б. Волков). Это заставляет говорить об острой необходимости поставить в центр внимания принцип государственности, возродить в России понятие государственности, уважение людей и народа к государству, искоренить бытующие у нас трактовки государства как «аппарата насилия и подавления», подрывающие самую основу государственности и искажающие роль государства как основной формы выражения народного суверенитета (Л.Б. Волков). При этом отмечается (Л.С. Мамут), что суверенность государства не абсолютна: она ограничивается «сверху» международными обязательствами государства и «снизу» — неотчуждаемыми правами и свободами личности.

Иной подход к проблеме государственности — в выступлении О.Г. Румянцева. Он считает, что государственность не должна становиться центром Конституции — должна быть не Конституция государства, а Конституция гражданского общества, Конституция как общественный договор между государством и гражданским обществом, как основа национального согласия. К этой позиции примыкает и высказанная н.д. Ю.А. Рыжовым концепция государства как учреждения, которому народ делегирует часть своих прав.

**с. Государство и личность.** По мнению выступавших (Л.Б. Волков, О.Г. Румянцев), Конституция современного демократического государства должна быть идеологически нейтральной. В ней не должно быть места для декларативного провозглашения какого-либо конкретного общественного устройства: это устройство, социально-экономические основы общества реализуются в Конституции через определенную концепцию прав граждан (социальные права, право собственности и др.).

Л.С. Мамут полагает, что вопрос о правах и свободах личности вообще должен быть поставлен во главу угла Конституции. Проблематика права и свобод должна задавать тон всей Конституции. Создавая правовое государство, мы должны обеспечить верховенство именно правового закона, взаимную ответственность личности и государства, государства и личности. Для этого необходимо:

— максимально повысить роль дуда и правосудия в жизни государства и общества, значительно расширить функции суда, предусмотреть правовую защиту через суд всех субъектов (не только граждан), в Конституции, помимо раздела «Правосудие», во всех других разделах «привязывать» к судам механизмы урегулирования коллизий;

— дать в Конституции широкий перечень прав и свобод и предусмотреть механизм их защиты (имея в виду крайнюю скудость ныне существующего перечня и недостаток, по сравнению с мировым опытом, официальных институтов защиты прав личности).

Н.д. Ю.А. Рыжов, отстаивая идею делегирования власти снизу вверх, возражает Л.С. Мамуту, делая неожиданный вывод о том, что перечень прав личности не нужен — наоборот, нужен ограниченный перечень прав делегируемых обществом государству, все же остальные права по умолчанию остаются за личностью.

**d. Принципы и формы государственного устройства.** Выступавшие (Л.Б. Волков, Л.С. Мамут) согласились, что необходимо последовательное проведение в жизнь принципа разделения властей — основного антимонопольного механизма в политической структуре общества, препятствующего концентрации власти в той или иной ее подсистеме. Всю структуру власти, всю Конституцию должна на самом глубоком уровне пронизывать система «сдержек и противовесов». При этом важно увидеть в принципе разделения властей не только разделение между различными формами власти, но и «вертикальное измерение» (центр — места). Нужно найти оптимум децентрализации с выходом на эффективные институты самоуправления. Органы самоуправления при таком «разделении властей по вертикали» оказываются полностью независимыми при решении вопросов своей компетенции, и в эти вопросы органы центральной власти вмешиваться неправомерно; вопросы

же, отнесенные к ведению центра, решают на местах не органы самоуправления, а прямые представители центра.

Говоря о президентском правлении, Л.Б. Волков отметил, что на самом деле в большинстве государств действует кабинетная система (правительство, ответственное перед парламентом) плюс президентская прерогатива — более сильная (Франция), менее сильная (Португалия), слабая (ФРГ). Настоящее президентское правление (Президент — глава исполнительной власти) существует, практически, только в США. России, скорее всего, нужна кабинетная система правительства плюс сильная президентская прерогатива. Избирательная система, по мнению Л.Б. Волкова, может быть построена вокруг партий. Это — единственный принцип, который может позволить создать стабильную и эффективную систему, опираясь на парламентские партии — организации, группирующиеся вокруг определенных политических идей, выдвигаемых на суд избирателей, иными словами, партии политического рынка. Принцип пропорционального представительства при наличии ценза [места в парламенте распределяются между партиями, набравшими не менее определенного числа голосов (в ФРГ — 5%, в Венгрии — 4% и т.д.) пропорционально полученному партиями числу голосов избирателей] в скором времени обеспечил бы нам нормально работающий четырех- пятипартийный парламент.

## **2. Проблемы федеративного устройства**

Вопрос о национально-государственном устройстве все выступавшие назвали одним из наиболее острых и спорных вопросов конституционного строительства. От его решения, заметил профессор Б.А. Страшун, зависит сам вид Конституции — то ли это Конституция, принимаемая Съездом народных депутатов и обязательная для всего населения республики, то ли это Российский Федеративный договор. Учитывая, что Российская Федерация — это объединение многих народов, считает Б.А. Страшун, рано или поздно придется прийти ко второму варианту: при первом варианте мы не гарантированы от того, что та или иная национальная группа отвергнет Конституцию, принятую Съездом, как «навязанную из центра». Если же, предотвращая это, сразу стремиться придать Конституции РФ договорный характер, то возникает очень непростой вопрос о самоопределении субъектов Федерации, которые заключают между собой Федеративный договор. Специфика российской ситуации в том, что в настоящий момент такие субъекты не определены или определены частично: территория республики, не входящая в автономии, не имеет целостной федеративной структуры и подчинена центру по принципу построения унитарного государства. Поэтому прежде всего должен быть решен вопрос о самоопределении России. Ос-

танется ли прежняя система краев и областей, которые, объединившись, выступили бы, наряду с автономиями, субъектом Федерации — федерации изначально ассиметричной (один из субъектов значительно превосходит остальные, вместе взятые, и по территории, и по населению, и по экономическому весу) — либо возникнет целый ряд государственных образований — республик — в рамках России, образованных по территориально-историческому принципу (например, Центрально-Русская, Южно-Русская, Восточно-Сибирская, Дальневосточная и др.). Будут ли это суверенные государства или автономные структуры? Или, может быть, для обеспечения национально-территориального единства собственно русских областей часть субъектов Федерации войдут в нее как суверенные республики (ныне существующие автономии), а часть — новые территориальные республики — как автономные структуры в рамках единого русского суверенитета? Так или иначе, остаются еще проблемы национальностей, не имеющих своих территорий (должны ли они, образовав свои национальные советы, наступить через них как субъекты Федерации) и автономий, подчиненных сегодня краям (на заседании н.д. В.И. Хубиев взволнованно рассказывал о препятствиях, которые чинит руководство Ставропольского края идее о прямом подчинении Карачаево-Черкесской АО центру, минуя край). Наконец, острой является проблема национальных автономных формирований, в которых коренная национальность составляет меньшинство — политическая проблема о самоопределении таких народов. Эта проблема, отметил Б.А. Страшун, сегодня совершенно неразработана.

В любом случае, отмечает Б.А. Страшун, в процессе преобразований национально-государственного устройства РСФСР во что бы то ни стало необходимо избежать возбуждения вопроса об изменениях границ — существующие границы, независимо от исторического контекста, во имя предотвращения серьезнейших, а то и кровавых конфликтов, должны быть объявлены неприкосновенными. Н.д. Е.А. Амбарцумов, поддерживая эту мысль Б.А. Страшуна, фактически подверг сомнению его идеологию самоопределения субъектов до принятия Конституции: не следует, полагает он, смотреть на Россию, как на что-то, что нужно сначала развалить, а потом собрать — нужны какие-то сдерживающие «обручи» — разумеется, в рамках демократии, иначе потом мы ничего не соберем.

Остро поставил в своем выступлении вопросы национально-государственного устройства н.д. А.Е. Шабад (от Комиссии Совета Национальностей по национально-государственному устройству). Он указал, что среди экспертов наибольшей популярностью пользуется сегодня принцип устранения из структуры государства понятия национальности как политической единицы: национальность — это социокультур-

ное явление, личное дело гражданина, и необходимость всестороннего обеспечения свободного национально-культурного развития не может превращаться в дискриминацию «некоренных» граждан, которая неминуемо возникает, если в основу государственности или автономии кладется национальный признак. А.Е. Шабад выразил свое несогласие с таким подходом, указав, что, хотя принцип права наций на самоопределение действительно вступает в противоречие с принципом равноправия граждан, независимо от национальной принадлежности, исторически сложившиеся обстоятельства заставляют нас частично поступиться принципами равноправия. И лучше честно признать это и ввести в рамки, строго обозначенные законом, те или иные ограничения прав граждан в рамках национально-территориальных образований в зависимости от их национальной принадлежности, строго следя за тем, чтобы в масштабах всей Федерации принцип равноправия граждан усредненно соблюдался и централизованно контролировался.

Об организации власти внутри федеративных структур Б.А. Стрешин считает, что система власти должна строиться снизу вверх, на основе первичных самоуправляющихся образований типа общин (районы с самоуправлением). Областные (краевые) структуры обслуживают интересы общин и координируют их деятельность, при наличии прямого выхода общин на государственные структуры субъектов Федерации.

### **3. Структура Конституции и проблемы дальнейшей деятельности Комиссии по работе над проектом Конституции**

**А. Структура.** Высказывались разные мнения об объеме Конституции: она должна быть очень компактной, как американская; она должна быть очень подробной и предусматривать самые разные коллизии, а также содержать в себе механизмы защиты конституционных принципов; она должна быть достаточно детальной, но все-таки довольно компактной, чтобы она могла восприниматься как единый цельный документ.

Л.С. Мамут считает, что, исходя из его принципа Конституции на основе прав и свобод личности, структура документа должна подчиняться логическому принципу построения: 1) личность в государстве, 2) политико-юридический механизм осуществления народовластия, 3) Федеративное устройство. Подход О.Г. Румянцева можно назвать каталогическим — он предложил такой проект структуры документа: 1) декларация о суверенитете, 2) федеративная структура, 3) права человека, 4) личность и государство, 5) высшие органы власти, 6) самоуправление. Все выступавшие согласились с тем, что сохранение в Конституции развернутой декларативной преамбулы противоречило бы принципу «Конституция — правовой документ в правовом государстве».

За основу для дальнейшей работы был принят проект структуры, предложенный О.Г. Румянцевым.

**Б. Как принимать Конституцию?** Следует подумать, считает Б.А. Страшун, о ратификации консенсуса субъектов или квалифицированного большинства. Б.А. Страшун считает, что отсутствие консенсуса может породить конституционный кризис — неприятие некоторыми из субъектов «навязанной» Конституции. Противоположного мнения придерживаются Е.А. Амбарцумов и М.М. Киселев: закладывание в процедуру принятия Конституции принципа консенсуса субъектов неминуемо приведет, считают они, к развалу Федерации или, как минимум, к ее превращению в конфедерацию, что на уровне России вряд ли приемлемо.

О.Г. Румянцев, давая обзор имеющегося исторического опыта принятия Конституций в различных странах мира, указал на такую необычную форму (примененную, однако, во многих современных развитых странах), как избрание народом специального органа (конституционного конвента), представляющего все субъекты Федерации, имеющего сравнительно небольшое число членов и уполномоченного народом совершить единственное действие — разработать, обсудить и принять Конституцию.

Отмечалось, что возможны два подхода к написанию текста Конституции — коллективный, который, фактически, уже применяется Конституционной комиссией (совместная выработка идей, написание различных блоков документа различными авторами, поправки и т.д.) и авторский, при котором текст готовится малой группой авторов. Первый вариант предпочтительнее в том смысле, что позволяет аккумулировать коллективный разум, второй — поскольку он позволяет подойти к процессу создания Конституции более творчески. Вот почему наряду с наращиванием работ в рамках Конституционной комиссии и Рабочей группы решено организовать открытый конкурс на лучший проект Конституции (как это и предполагалось ранее). Проект условий проведения такого конкурса поручено подготовить н.д. В.Л. Шейнису.

Решено созвать следующее заседание Рабочей группы 20 августа, в 16:00, в комн. 4-21 в Верховном Совете РСФСР. К этому времени в подкомиссиях подготовить документы по следующему кругу вопросов:

структура Конституции;

основные конституционные принципы (каталог);

отдельные разделы Конституции. Изложение подходов подкомиссий.

Проведение пленарного заседания Конституционной комиссии предварительно запланировано на 28 августа.

Сообщение подготовил канд. физ.-мат. наук  
Д.А. Юрьев. 18.07.1990 г.



**МЕМОРАНДУМ  
СЕКРЕТАРЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 15 июля 1990 г. № 1**

**О работе Конституционной комиссии<sup>1</sup>**

Членам Конституционной комиссии

Членам Верховного Совета РСФСР

В Распоряжении Председателя Верховного Совета РСФСР «О порядке деятельности Конституционной комиссии» от 22 июня 1990 г. определено: «Регулярно информировать народных депутатов, общественность, избирателей о деятельности Конституционной комиссии».

Исходя из этого, направляю вам первый Меморандум о работе и задачах Конституционной комиссии.

**I. НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ**

Как известно, Постановлением первого Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. образована Конституционная комиссия из числа народных депутатов в составе 102 человек. О важности Комиссии свидетельствует уже тот факт, что ее возглавили непосредственно Председатель и заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов.

22 июня 1990 г. Председатель Верховного Совета РСФСР издал Распоряжение «О порядке деятельности Конституционной комиссии», в котором утвердил состав Рабочей группы Конституционной комиссии (31 человек), секретаря Комиссии, перечень из шести подкомиссий, состав группы экспертов, технический секретариат и его руководителя. В Распоряжении определены необходимые меры по организационному, финансовому и информационному обеспечению деятельности комиссии, а также примерный план работы Комиссии на 1990 год.

Характер работы определяют довольно жесткие сроки: в декабре сего года следует уже завершить подготовку проекта новой Конституции РСФСР.

**II. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ**

В первой половине июля были решены многие вопросы, связанные с обеспечением нормальной и эффективной жизнедеятельности Комиссии.

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

### **А. О техническом секретариате**

1. Сформирован штат технического секретариата.

Руководитель технического секретариата — СОБЯНИН Александр Александрович. Специалисты — ЕФИМОВА Лариса Львовна, ЮРЬЕВ Дмитрий Александрович, КОВАЛЬСКАЯ Галина Яковлевна, ГОЛЬЦБЛАТ Андрей Александрович, ДИМАКОВ Виктор Валентинович, КУПЧЕНКО Владимир Ильич. Референты, делопроизводители — ФИЛАТОВА Татьяна Васильевна, КОРНИЕНКО Татьяна Арнольдовна. Оператор ЭВМ — ДЕДКОВА Светлана Анатольевна.

2. Получены три кабинета для работы секретаря Комиссии, членов Рабочей группы, технического секретариата и его руководителя. Кабинеты удалось оборудовать необходимой организационной, в том числе компьютерной, техникой.

Наш адрес: 103274, Москва, К-274, Краснопресненская наб., 2. Дом Советов РСФСР, подъезд 2, этаж 4, комнаты 440, 443, 444.

Секретарь Комиссии, народный депутат РСФСР Румянцев Олег Германович; помощник — Сотникова Нина Ивановна; комната 440; тел. 205-90-76, 205-68-05.

Технический секретариат: комната 443, тел. 205-43-08, 205-97-40; комната 444, тел. 205-54-60, 205-97-02 (руководитель технического секретариата Собянин А.А.).

3. Начато информационное и организационное обеспечение работы Комиссии: рассылка материалов (разослано два комплекта, перечень документов — в приложении, Комплект № 3), формирование составов подкомиссий, заполнение информацией электронной базы данных, формирование библиотеки Комиссии, установление отношений и соглашений с учреждениями и организациями АН СССР и других ведомств, контактов с Верховными Советами республик, в том числе, автономий, международными центрами и парламентами других стран.

(Обращаю внимание членов Конституционной комиссии: работники технического секретариата всегда окажут вам квалифицированную помощь.)

### **Б. Порядок оформления для работы**

Члены Рабочей группы Конституционной комиссии, члены группы экспертов и работники технического секретариата на все время работы в Комиссии полностью или частично освобождаются от выполнения их производственных и служебных обязанностей.

Оформление для работы в Конституционной комиссии проводится как по временному трудовому договору, так и по индивидуальному трудовому соглашению — по усмотрению сторон, сроком до 31 декабря 1990 г.

Основанием для этого служит письмо секретаря Конституционной комиссии и резолюция заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР от 14 июля 1990 г.

В нем, в частности, говорится:

1. Предусмотреть ставки для привлечения экспертов и сотрудников технического секретариата на временную работу с полным или неполным рабочим днем.

2. Оформлять для работы в Комиссии, ее подкомиссиях, техническом секретариате экспертов и специалистов (в том числе, для выполнения разовых экспертиз) — по индивидуальным трудовым соглашениям, подписанным секретарем комиссии сроком до 31 декабря 1991 г.

3. Оплату производить по выполненной работе ежемесячно в соответствии с условиями трудового соглашения в размере до 500 рублей.

4. Оплачивать заключаемые Конституционной комиссией договоры с учреждениями и организациями на основании приемных актов о выполнении работы.

Предлагаю всем заинтересованным лицам в течение ближайшего времени решить вопрос о временном трудоустройстве на работу в Конституционной комиссии.

### **III. РЕГЛАМЕНТ РАБОТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ**

#### **1. ПЛЕНАРНЫЕ ЗАСЕДАНИЯ КОМИССИИ**

Пленарные заседания всей Комиссии проводятся не реже одного раза в месяц. С сентября 1990 г. — дважды в месяц.

Пленарное заседание длится целый рабочий день. Ведет пленарные заседания Председатель Конституционной комиссии.

На заседании заслушиваются информация руководителя Рабочей группы, секретаря Комиссии, координаторов подкомиссий, руководителя технического секретариата о работе Комиссии в целом и ее отдельных подразделений.

На заседании проводится обсуждение ключевых содержательных вопросов: концепции Конституции, ее структуры, состава и содержания отдельных разделов и статей.

К заседанию готовятся доклады по намечаемым к обсуждению проблемам. К обсуждению привлекаются компетентные специалисты и эксперты по данному вопросу.

Ближайшее пленарное заседание Конституционной комиссии состоится 28 августа 1990 г., во вторник. Начало — в 10:00.

В повестке дня: концепция новой Конституции Российской Федерации.

## 2. ЗАСЕДАНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Рабочая группа Конституционной комиссии создана из состава депутатов-ученых и практиков, обладающих необходимым опытом. В ее составе — 25 обществоведов, 22 доктора и кандидата наук. В задачи Рабочей группы входит непосредственная проработка содержательных вопросов.

Рабочая группа обеспечивает выполнение установленного графика работы Конституционной комиссии.

Рабочие заседания всей Рабочей группы проводятся не реже одного раза в неделю, по понедельникам. На рабочих заседаниях проводятся обсуждения докладов, круглые столы, заслушиваются эксперты. Авторы обсуждаемого доклада или сообщения обязаны предоставлять текст доклада (выступления) как минимум за три дня до рабочего заседания.

## 3. ЗАСЕДАНИЯ ПОДКОМИССИЙ

Основная текстуальная проработка конкретных разделов, статей и новелл проводится на заседаниях шести подкомиссий:

- 1) общие принципы конституционного строя Российской Федерации;
- 2) избирательная система, высшие органы государственной власти и местное самоуправление;
- 3) экономическая система и социальные гарантии;
- 4) национально-государственное и территориальное устройство и новый Союзный договор;
- 5) права человека и гражданина;
- 6) судебно-правовая система.

Заседания каждой подкомиссии проводятся не реже одного раза в неделю в зале заседаний Конституционной комиссии — зал 4-21.

Координаторы подкомиссий могут проводить заседания совместно с соответствующим подкомитетом того из комитетов Верховного Совета и комиссий палат, который занимается выносимой на обсуждение проблемой.

По итогам обсуждения координаторами или членами подкомиссий составляется содержательный протокол или аналитическая записка, содержащая основные идеи и выводы, прозвучавшие на заседании. Записка передается в секретариат для каталогизации и рассылки членам Комиссии.

(ПРИМЕЧАНИЕ: Не все члены Комиссии сдали анкеты, на основании которых определяется состав подкомиссий. Настоятельная просьба ко всем членам Комиссии выслать свои анкеты с указанием подкомиссии, в работе которой намерены принять участие. Состав подкомиссий

по состоянию на 16 июля — см. в Приложении, Комплект материалов № 3.)

#### **4. СЕКРЕТАРЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ**

Секретарь Конституционной комиссии отвечает за:

- организацию работы Комиссии в целом;
- координацию деятельности подкомиссий;
- взаимодействие комиссии с органами Верховного Совета РСФСР и общественностью;
- составление макетов итоговых документов Конституционной комиссии.

#### **5. ТЕХНИЧЕСКИЙ СЕКРЕТАРИАТ**

В круг задач работников технического секретариата входит:

- подготовка и организация проводимых заседаний Комиссии, подкомиссий, Рабочей группы и группы экспертов (оповещение, регистрация, ведение протоколов и др.);
- обеспечение регулярного информационного обмена (изготовление, сбор, перевод, размножение, систематизация и рассылка необходимых материалов);
- составление и ведение информационного банка, хранение архивов (электронные базы данных на членов комиссии, по подкомиссиям, по заседаниям, электронные каталоги рабочей документации и текстов, каталоги источников и необходимой литературы);
- прием, регистрация и первичная юридическая экспертиза входящей и исходящей почты, предложений и корреспонденции;
- организация и поддержание связи Комиссии с информационными центрами, исследовательскими институтами и группами как в РСФСР, так и за ее пределами.

Технический секретариат обязательно присутствует в Доме Советов по понедельникам, средам и пятницам.

Руководитель технического секретариата координирует деятельность своего подразделения, оказывает содействие секретарю комиссии и координаторам подкомиссий.

### **IV. О ПРОШЕДШИХ ЗАСЕДАНИЯХ**

1) Июнь. (21 июня 1990 г.).

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАСЕДАНИЕ КОМИССИИ** в предпоследний день работы Съезда народных депутатов РСФСР. Обсуждены задачи Комиссии, ее структура. Вел заседание Р.И. Хасбулатов.

2) Июль. (3 июля 1990 г.).

**ПЕРВОЕ (организационное) ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ.** Присутствовало 40 членов Комиссии.

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

[На заседании присутствовало более 40 членов Комиссии, в том числе 29 (из 31) членов Рабочей группы (отсутствовали депутаты Ф.Ш. Арсланова и В.Д. Кадышев]. Вел заседание первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР, заместитель Председателя комиссии, руководитель Рабочей группы, проф. Р.И. Хасбулатов.

На заседании выступили.

1. Секретарь Комиссии народный депутат Румянцев О.Г. с разъяснением и обоснованием структуры, графика работы и направлений деятельности Рабочей группы, а также с разъяснениями по предложенной повестке дня.

2. Член Рабочей группы депутат Волков Л.Б. с предложением установить связь с научными и информационными центрами, располагающими необходимыми для деятельности Комиссии материалами, и, в первую очередь, с Институтом научной информации по общественным наукам Академии Наук СССР (ИНИОН) и с Институтом государства и права АН СССР.

3. Координаторы шести подкомиссий Конституционной комиссии, народные депутаты В.П. Лукин, В.Л. Шейнис, П.А. Медведев, Н.П. Маркаркин, Ф.В. Шелов-Коведяев, И.А. Безруков, С.А. Ковалев, Б.А. Золотухин, Ф.В. Цанн-кай-си с краткой информацией об основных направлениях деятельности подкомиссий.

4. Профессор В.Д. Зорькин с сообщением о составе и работе группы экспертов.

5. Руководитель технического секретариата А.А. Собянин с сообщением о структуре и основных направлениях деятельности технического секретариата.

3) (12 июля 1990 г.).

**ВТОРОЕ РАБОЧЕЕ ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ Конституционной комиссии.** Вел заседание О. Румянцев. Были обсуждены:

I. Организационные вопросы.

I.1. Порядок работы Конституционной комиссии: регламент работы, дни заседаний, информационная база, финансовые вопросы, технический секретариат.

I.2. Состав подкомиссий. О начале деятельности подкомиссий, работе группы экспертов.

I.3. Первые материалы. Ход подготовки к пленарному заседанию Конституционной комиссии 28 августа (вторник).

II. Содержательный вопрос: о принципах новой Конституции Российской Федерации (о б с у ж д е н и е).

II.1. Выступления (по 20 минут): Л. Волков, Б. Страшун, Л. Мамут, О. Румянцев.

II.2. Прения и сообщения: Ю. Рыжов, А. Шабад, Е. Амбарцумов, М. Киселев.

(ПРИМЕЧАНИЕ: Протокол второго рабочего заседания — см. приложение, комплект материалов № 3).

4) В течение первой половины июля прошли организационные и содержательные СОВЕЩАНИЯ РЯДА ПОДКОМИССИЙ.

Так, 11 июля состоялось первое рабочее совещание по выработке концепции национально-территориального устройства Российской Федерации — с участием членов комиссий Совета Национальностей и большой группы экспертов.

(Сообщение Г.И. Ковальской об этом заседании — см. в приложении, комплект материалов № 3.)

## **V. О МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНТАКТАХ**

Особое значение для работы Комиссии приобретает международное сотрудничество.

В настоящее время в ряде стран работают конституционные комиссии, занятые похожей работой: подготовкой новых основных законов. Так, ведется разработка новой Конституции в Венгрии и Польше, готовятся к этой работе в Чехословакии, Румынии, Словении и ряде других стран, выходящих на уровень задач построения демократического социально-правового государства.

Ведется работа в некоторых странах Африки — с той же целью.

Интересно, что готовится проект первой писаной Конституции в Англии, которая, как известно, пока что не имеет единого акта (британская Конституция состоит из множества разнообразных источников, не связанных в единое целое).

В недрах процесса объединения Западной Европы родился проект Конституции Соединенных Штатов Европы (текст переводится и будет разослан членам Комиссии).

Таким образом, при подготовке новой Конституции Российской Федерации мы можем опираться как на исторический опыт стран развитой демократии, так и на создаваемые в сегодняшних условиях новые конституционные проекты.

Некоторые шаги уже предприняты.

Состоялась полезная встреча Р.И. Хасбулатова с политиком из США Гэрри Хартом.

Секретарь Комиссии О. Румянцев во время визита в Италию достиг предварительной договоренности о сотрудничестве с Комиссией «Де-

мократия через закон» при Совете Европы Европейского Сообщества<sup>1</sup>. (Комиссия создана решением Совета Европы от 10 мая 1990 г. с целью оказания экспертной помощи в конституционных разработках и совершенствовании законодательства; состоит из видных и авторитетных юристов). Первые документы, подготовленные международной комиссией «Демократия через закон», переводятся и будут распространены среди членов Конституционной комиссии.

Организована встреча в Москве Президента Комиссии «Демократия через закон» депутата Европейского Парламента А.Ла Пергола с руководством и активом нашей Конституционной комиссии.

Итак, Конституционной комиссии — совместно с Комитетом Верховного Совета РСФСР по международным связям — предстоит принять меры по скорейшему налаживанию эффективного сотрудничества с парламентами и конституционными комиссиями упомянутых стран — на постоянной основе. Формы взаимодействия: обмен материалами, приглашение парламентариев и специалистов, проведение рабочих семинаров.

## **VI. БЛИЖАЙШИЕ ЗАДАЧИ**

1. Прежде всего предстоит развернуть работу подкомиссий и Рабочей группы. Провести оргсобрания тем подкомиссиям, которые их еще не провели. Подготовить предложения по порядку и тематике заседаний и сдать эти предложения секретарю Комиссии.

2. **НУЖЕН ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ ПРОДУКТ: ИДЕИ, ТЕЗИСЫ, НАБРОСКИ.** Предстоит самым серьезным образом пополнить портфель идей и разработок: только имея солидный задел, мы сможем сверстать эскиз-концепцию в сентябре — октябре 1990 г.

Отсюда: координаторам подкомиссий, а также всем членам Рабочей группы и группы экспертов к заседаниям 20 и 28 августа обязательно подготовить свои соображения по концепции, структуре новой Конституции, особенностям отдельных разделов. Предложения сдавать секретарю Комиссии.

3. Группе экспертов подготовить перечень докладов и докладчиков по ключевым проблемам конституционного права и конституционной практики. На основании данного перечня будет составлен график лекций, докладов и семинаров.

4. Рабочей группе и техническому секретариату:

---

<sup>1</sup> Правильное название Комиссии: Европейская комиссия «За демократию через право» (так называемая Венецианская комиссия является Комиссией Совета Европы, а не ЕС.). — Примеч. ред.



— подготовить и разослать письма в автономии с предложением подготовить соображения автономий на характер, концепцию и структуру новой Конституции Российской Федерации;

— подготовить и разослать письма в посольства СССР в ряде стран с предложением подготовить аналитические записки о ходе конституционного процесса и опыте конституционной практики в этих странах;

— совместно с Комитетом по международным связям проработать план мероприятий по взаимодействию с международными и зарубежными парламентами, комиссиями, центрами и отдельными политиками и экспертами;

— направить письма в ведущие исследовательские центры нашей республики и всей страны с запросом о предоставлении имеющихся наработок и материалов по проблематике Конституции;

— сделать заказы на подготовку для Конституционной комиссии аналитических обзоров, записок, проектов разделов (в ИНИОН, ИГПАН, ВНИИСЗ, на юрфаках ряда университетов);

— подготовить текст объявления о конкурсе на проект концепции и текста новой Конституции РСФСР с дальнейшим помещением его в печати;

— организовать и провести пресс-конференцию Конституционной комиссии в 20-х числах августа для советских и иностранных журналистов;

— обеспечить совместно с Комитетом Верховного Совета РСФСР по средствам массовой информации и пресс-группой Президиума Верховного Совета РСФСР широкое освещение деятельности и материалов Конституционной комиссии в средствах массовой информации.

**Секретарь Конституционной комиссии,  
народный депутат РСФСР**

**О.Г. РУМЯНЦЕВ**

## СООБЩЕНИЕ О ТРЕТЬЕМ ЗАСЕДАНИИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР от 20 августа 1990 г.<sup>1</sup>

20 августа 1990 года состоялось, после более чем месячного перерыва, третье заседание рабочей группы Конституционной комиссии РСФСР, в котором приняли участие члены Конституционной комиссии, народные депутаты РСФСР и СССР, эксперты Конституционной комиссии. На заседании, проходившем с перерывами с 10:00 до 18:30 под председательством секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева, были подведены предварительные итоги деятельности Рабочей группы и подкомиссий накануне назначенного на 31 августа пленарного заседания Конституционной комиссии. С сообщениями на заседании выступили члены Рабочей группы Е.А. Амбарцумов, В.Л. Шейнис, Л.Б. Волков, О.Г. Румянцев, В.Д. Зорькин, Ф.В. Шелов-Коведяев, П.А. Медведев, Н.П. Макаркин, С.А. Ковалев, Б.А. Золотухин, Ф.В. Цанн-кай-си.

Накануне назначенного на 31 августа первого пленарного заседания Конституционной комиссии указывалось (В.Д. Зорькин, Ф.В. Цанн-кай-си), что необходимо перейти к более эффективной работе непосредственно над текстом проекта Конституции. К 20 августа предложения по тексту были выработаны только в подкомиссиях № 1 (основные принципы конституционного строя), № 5 (права человека и гражданина), № 3 (судебно-правовая система). Кроме того, 4-я подкомиссия (национально-государственное устройство) выработала и представила проект концепции национально-государственного устройства и Федеративного договора.

Так или иначе, но, хотя участники заседания и не имели оснований для особого удовлетворения от состояния дел на 20:08, они смогли сделать третье заседание Рабочей группы чрезвычайно содержательным и продуктивным. Выступления и обсуждение носили более развернутый и конкретный характер, чем на предыдущем заседании, концентрировались вокруг подготовленных заранее и розданных участникам документов. Вкратце содержание возникшей дискуссии можно свести к следующему.

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

## **1. Структура Конституции и содержание конституционного процесса**

Уже возникшие альтернативные подходы к этому блоку вопросов, отмеченные в выступлении В.Л. Шейниса, выявились на заседании в полной мере.

**а) Быть ли Конституции документом традиционного типа (и тогда возникает вопрос о логике ее построения), либо она должна состоять из аддитивных блоков, своего рода «кубиков»?** Ответ на этот вопрос определяет в том числе и процедуру выработки и принятия Конституции.

Л.Б. Волков считает, что отвечать на этот вопрос в отрыве от политической ситуации в стране нельзя. Конституционная комиссия является не академической группой, а полномочным парламентским органом, а выработываемые ею документы — документами политического значения. Поэтому нужно отчетливо понимать, что у нас нет сейчас возможности выработать и принять «Конституцию на века» — если бы мы даже попытались это сделать, это не был бы рабочий документ. Необходимо разработать Конституцию переходного периода, рассчитанную на определенный срок (7—10 лет), в рамках которого возможности ее изменения были бы существенно ограничены. Вместе с тем острота быстро меняющейся политической ситуации в стране диктует и необходимость «блочной» структуры Конституции. Более того, она должна состоять из двух «слоев», один из которых включал бы три декларации — о суверенитете, о федеративном договоре и национально-государственном устройстве, об основах хозяйственной жизни, а второй содержал бы конкретные технико-юридические положения. Такая структура и поэтапный характер конституционного процесса (последовательное, по мере готовности, принятие и введение в действие отдельных «блоков» — сначала деклараций, потом федеративного договора, затем Союзного договора и т.д.) диктуются реальной ситуацией. В стране идет острый конфликтный процесс перераспределения власти, причем не только между «демократами» и «консерваторами», но и между государственными структурами разного уровня. Республика не располагает действенным аппаратом для осуществления необходимых реформ. Авторитет власти — харизматический. Доверие к правительству возможно только на основе его опережающей политики. И поэтому затягивать конституционный процесс нельзя. Нужно построить его так, чтобы очередные шаги делались перманентно, последовательно меняя ситуацию в стране.

Вслед за Декларацией о суверенитете необходимо принять декларацию об основах хозяйственной жизни республики. Речь идет об имущественной базе народа и государства в тех исторических условиях, когда и Союз, и республики, и автономии, и иные субъекты хозяйствен-

ной деятельности пошли на стихийное перераспределение государственной собственности по принципу захвата (кто первый скажет «Мое!»). В такой ситуации необходимо в качестве основы заложить реальную общенародную собственность, национализировав всю наличную «гос-собственность», которая на самом деле не является сейчас национализированной, общенародной собственностью, а представляет собой разные виды ведомственной, местной и прочей собственности. Нужно отнять у ведомств, местной власти и прочих их собственность, зафиксировав ее как общенародную, а затем распродавать. Тем самым мы отделим собственность от государственного управления. При этом собственниками смогут становиться самые разные субъекты, в том числе, например, и правительство, и местные органы власти, но характер их взаимоотношений и их отношения к собственности будут носить глубоко экономический, а не нынешний полуфеодальный характер. Затем должна быть принята Декларация о федеративном договоре и национально-государственном устройстве, цель которой — создать переходный механизм для введения в действие временной конституции.

Эту позицию поддержал А.Е. Шабад. «Вечная» Конституция сегодня просто невозможна. Так, закрепляя в Конституции неизбежные, по его мнению, преимущественные права коренной национальности в автономиях, мы тем самым нарушаем права личности — и что же, эту сегодняшнюю исторически неизбежную уступку реальности мы закрепляем в Конституции «на века»? Конституцию нужно принимать «кусками», она должна стать результатом нескольких последовательных законодательных успехов.

Тем не менее на заседании возобладал другой подход к структуре, процедуре принятия и общему характеру Конституции. Конституция должна быть рассчитана не на 7—10, а на 70 лет минимум (О.Г. Румянцев). Принять временную Конституцию — это значит отсрочить принятие Конституции вообще, на ближайшее (а то и более отдаленное) будущее, обрекая общество на нестабильность (В.Д. Зорькин). Непостоянная Конституция — это бездействующая Конституция. Именно нестабильная общественная ситуация (которой Л.Б. Волков обосновывал свою позицию) обязывает принимать «Конституцию на века» — документ, который сможет консолидировать народ, вывести его из апатии и безысходности (Ю.А. Рыжов). «Вечная» Конституция — один из эффективных возможных инструментов решения злободневных социально-политических задач. И, даже понимая, что Конституция вряд ли будет жить долго, создавать ее нужно очень серьезно, никак не учитывая ее возможной «временности» (В.А. Кикоть).

Соответственно, и обсуждение структуры Конституции в основном базировалось на традиционном подходе.

**б) В конце концов, по вопросу о структуре Конституции была достигнута большая степень согласия.** Признано, что структура должна определяться логикой, основанной на иерархии «Личность — Сообщество — Государство» (О.Г. Румянцев). Поэтому после раздела 1, в котором излагаются основные принципы конституционного строя (краткого, емкого, с эмоциональным подъемом написанного раздела, изложение основ российской государственности в котором, по мнению О.Г. Румянцева, заметит несовершенный текст Декларации о суверенитете), сразу должен следовать раздел 2 — «Права и свободы личности». Права и свободы личности должны быть заложены в основу всей Конституции, непосредственно из них должны вытекать все ее основные положения (В.Д. Зорькин). Очевидным поэтому представляется, что следующим разделом должен стать раздел «Гражданское общество», определяющий условия «общественного договора» (О.Г. Румянцев) — и не стоит опасаться, что это уведет нас в XVIII век, к Локку, потому что, в отличие от Европы, в России фактически никогда не было гражданского общества. Как и права личности, должны быть защищены права групп — семьи, религиозных сообществ, иных естественно возникающих сообществ, а также право собственности. Затем — принципы федеративного устройства, определяющие характер построения общероссийской государственности, форму защиты прав сообществ, выступающих субъектами Федерации — то ли в виде формирования государственности исключительно на территориальной основе, то ли на основе приоритета национальных прав. В этом случае, как считает Е.Д. Кожокин, речь идет не о государственном, а об этническом суверенитете, который в принципе противоречит равноправию так называемых нацменьшинств (внутри данного государственного образования). Следующий раздел, посвященный государству, должен (по О.Г. Румянцеву) основываться на предыдущих — Конституция должна быть обоюдным документом, документом о взаимной ответственности государства и граждан, и в ней должен присутствовать «перечень» — в чем именно государство отвечает перед гражданами. Что касается заключительных положений, то, по мнению О.Г. Румянцева, в них, вопреки традиции, не должна быть конституционно закреплена государственная символика — обреченная на нестабильность, на изменения, она может потянуть за собой нестабильность Конституции в целом, создавая нежелательный прецедент.

**с) Конституционный процесс в России зависит от взаимоотношений России и Союза.** Предполагается ли Конституция СССР кроме Союзного договора и какие именно функции Россия передает Союзу (В.Л. Шейнис)? От этого зависит многое в структуре российской Конституции.

Союзный договор, Союз вообще не должен упоминаться в тексте Конституции России, этот вопрос должен быть оставлен открытым —

подчеркнули О.Г. Румянцев и В.Д. Зорькин, чтобы Россия могла сама решать, как ей строить отношения с Союзом, на основе приоритета своей Конституции, суверенитета Российской Федерации, конституционно защищенного от любых посягательств. По мнению Л.Б. Волкова, Россия в самое ближайшее время должна денонсировать или приостановить некоторые устаревшие положения Союзного Договора 1922 года — на что она, как и другие союзные республики, имеет право с международно-правовой точки зрения. Это сегодня могло бы быть нормально воспринято как в стране, так и за рубежом, и позволило бы предотвратить некоторые антиреспубликанские действия центра.

Иная точка зрения у Е.М. Кожокина. Он считает, что необходимо пересмотреть складывающееся сегодня отношение к Союзу, поскольку Союз на самом деле — форма существования российской государственности. И нужно, имея это в виду, по возможности защищать структуру Союза.

**д) Как принимать Конституцию?** Отмечалось, что вопрос о референдуме по основным принципам Конституции — чрезвычайно спорный вопрос. Мировая практика не знает случаев проведения такого сложно-го референдума; если конституционный референдум и проводился, то по вопросу о всенародной ратификации текста Конституции, уже согласованного законодательным органом или специально избираемой Конституционной ассамблеей. Кроме того (Е.М. Кожокин), неясно, для каких граждан будет проводиться референдум (если учесть, что граждане некоторых автономий не считают себя гражданами России). Может быть, необходимы более гибкие формы — например, созыв специально избранной Конституционной ассамблеи с участием представителей тех, кто считает себя гражданами России? Или (О.Г. Румянцев) принятие Конституции полномочным общероссийским органом с последующей ее ратификацией на референдумах в субъектах ныне существующей Российской Федерации (такой референдум означает, фактически, решение вопроса о вхождении или невхождении в Федерацию)?

Так или иначе, решение о проведении референдума принято и, если ничего принципиально нового предложено не будет, то нужно решать, как проводить референдум. Выносить ли на референдум все основные конституционные принципы (О.Г. Румянцев) или ставить для ответа «да — нет» только наиболее острые вопросы, числом не более пяти, которые вызовут прямую заинтересованность населения в их разрешении путем всеобщего волеизъявления? Обсуждение вопроса о референдуме будет продолжено в Рабочей группе и вынесено на пленарное заседание Конституционной комиссии. А что касается принятия новой Конституции в принципе, то, по мнению Р.И. Пименова, нужно все время помнить про реалии нашей жизни, про то, что любая логика не всесиль-

на и что «сопротивление материала» — духа народного — может воспрепятствовать утверждению самых справедливых законов, если они войдут в противоречие с исторически сложившимися народными представлениями. А может быть, возразил ему О.Г. Румянцев, именно такие исторические события, как принятие новой Конституции, и образуют новые традиции, меняя народный дух?

## **2. Основные принципы конституционного строя**

Несколько вариантов, представленных по этому разделу, в основном хорошо согласуются между собой и, при принятии за основу текстов Л.С. Мамута и Б.А. Страшуна, могут быть сведены к единому проекту 1-го раздела Конституции и вынесены на референдум (Е.А. Амбарцумов). Конституция, — еще раз подчеркнул В.Д. Зорькин, должна стать актом прямого действия. Она не должна содержать ссылок ни на какие документы, носить первичный характер, а принципы различных международных и других документов, которые должны быть отражены в Конституции, излагаются в ней непосредственно.

Права человека, положенные в основу Конституции в целом, отметил Е.А. Амбарцумов, формулируются и как основа принципов конституционного строя, как самый изначальный, исходный принцип — наряду с принципами народовластия и суверенитета. По мнению Р.И. Пименова, в Конституции необходимо также четко определить обязанности граждан, подразумевая при этом «презумпцию добросовестности» (например, имея право не отвечать на вопросы официальных лиц, гражданин может быть лишен по суду этого права, если будет установлено, что он виновен во лжи в общественно значимом смысле).

Дебаты вызвал вопрос о возможных формах изменения Конституции. По мнению В.Д. Зорькина, во-первых, основные принципы Конституции не должны быть нарушимы вообще и, во-вторых, для защиты этих принципов у общества должно быть право политической самообороны против возможных преступных действий правительства. Представляется возможным (В.Л. Шейнис, П.А. Медведев и др.) выделение в Конституции «нерушимой» части, постоянной части (с очень затрудненной процедурой внесения изменений) и переходной части, рассчитанной на действие в течение переходного периода. Указывалось, что в мировой практике известны (В.Л. Шейнис) такие два типа законов, как переходный акт, регулирующий процедуру принятия новой Конституции и перехода к ее действию от действия старой, и органические законы, которые более подробно трактуют некоторые конституционные положения (гражданство, выборы и пр.) и принимаются (меняются) почти столь же затрудненным образом, как и Конституция (менее строгие правила, чем для Конституции, но более — чем для обычных федеральных законов).

Но, даже не вводя ранжирования конституционного законодательства, мы не вправе забывать про реальную — переходную по сути — ситуацию. Поэтому нельзя избежать (Е.А. Амбарцумов) фиксирования в Конституции некоторых основных принципов экономического устройства — хотя вряд ли нужно (О.Г. Румянцев) выносить их в отдельную главу: их место — в разделах, посвященных правам человека и гражданскому обществу (права собственности, их гарантии, невозможность государственной аннексии собственности без справедливой компенсации, контрактные права и др.). Необходимо также, в наших исторических условиях, зафиксировать в Конституции принципы антитоталитаризма (Е.А. Амбарцумов) — недопустимость исключительной власти ни для человека, ни для каких групп людей (партий, организаций и прочих).

Не вызвал возражений тезис о необходимости деидеологизации Конституции. Нельзя привязывать Конституцию к определенной системе взглядов, чтобы не привести к скорой необходимости менять ее в основе (О.Г. Румянцев). Нельзя этого делать также и потому, что декларирование в Конституции каких-либо идеологических принципов лишает ее возможности прямого действия (как будут суды на основе Конституции защищать чье-либо право на труд в конкретной экономической обстановке?). Конституция должна базироваться на общечеловеческих ценностях, в том числе и таких, как необходимость закрепления в Конституции социальных обязательств государства перед гражданами, прямого указания на социальный характер правового демократического государства.

Указывалось, что необходима конкретизация определения института президента России (Е.А. Амбарцумов). То ли президент — глава исполнительной власти, то ли имеет место парламентская республика (исполнительная власть назначается парламентом и ответственна перед ним). По мнению О.Г. Румянцева, хотя сильный президент необходим, крайне опасно чрезмерное усиление исполнительной власти. В.Д. Зорькин же полагает, что гораздо опаснее — пытаться «смешать» два эти типа республики. Во Франции Конституция, совместившая сильную фигуру президента с парламентским принципом формирования правительства, при одних исторических условиях (президент и премьер — из одной партии) неограниченно усиливает фактическую власть президента, а при противостоянии президента и парламента (и, соответственно, правительства) может завести страну в тупик, выход из которого неизвестен. Вот почему, по мнению В.Д. Зорькина, в наших условиях, когда необходима сильная и эффективная президентская власть, когда переход к «чисто» парламентской республике в условиях отсутствия развитой многопартийности неминуемо приведет к непрерывной политической чехарде (хуже, чем в Италии), и когда силь-



ный президент, имеющий мандат всего народа, нужен, чтобы защитить Россию от произвола союзной президентской власти, — вот почему в этих условиях система, близкая к американской (президент, избираемый народом, — глава исполнительной власти), гораздо эффективнее, безопаснее и стабильнее, чем любая другая. Более того, хорошо разработанная система «сдержек и противовесов», основанная на последовательно проведенном в жизнь принципе разделения властей, позволяет обеспечить надежный контроль над всеми властными структурами со стороны как друг друга, так и народа.

На заседании решено поручить 1-й подкомиссии (координатор — Е.А. Амбарцумов) доработать проект раздела Конституции «Основные принципы конституционного строя» и вынести его на рассмотрение Конституционной комиссии 31 августа.

### **3. Основы Федеративного договора и национально-государственного устройства**

Как всегда, эта проблема оказалась наиболее дискуссионной, и взгляды на возможные пути ее решения у участников заседания разошлись полярно.

Предметом обсуждения стал текст «Главные принципы федеративного устройства Российской Федеративной Республики и федеративного договора», подготовленный в 4-й подкомиссии и представленный ее координатором Ф.В. Шеловым-Коведяевым. Это — просто перечень основных принципов, а не проект чего-то определенного — договора или раздела Конституции (Ф.В. Шелов-Коведяев), своего рода эссе на политическую тему (Л.Б. Волков) — но, тем не менее, важный шаг в разработке общего подхода (В.А. Кикоть).

Проект, в тексте которого приводятся два варианта устанавливаемого типа федеративного устройства — федерация и конфедерация — утверждает государственный статус территориальных и национально-территориальных образований. При этом договор должен заключаться между субъектами и ратифицироваться Съездом.

Субъектами объявляются все существующие ныне национально-территориальные образования (при этом все территориальные споры на время «замораживаются»). Между субъектами могут устанавливаться связи разных типов. Возможно после заключения договора образование новых субъектов.

Все властные полномочия делегируются в Российской Федерации снизу вверх на добровольной основе. Возможно наделение властными полномочиями самых разных структур — например, не выборных органов, а общинных собраний (все граждане небольшой общины). Государственно-политическими правами наделяются национальные со-

веты — организации граждан, не имеющих на территории республики своих территориальных образований.

На территории Федерации действуют и являются основные принципы международного права. Органы, власти Федерации формируются не на основе прямых выборов, а из представителей, делегированных органами власти субъектов.

В острой дискуссии, разгоревшейся вокруг предложенной концепции, возник вопрос о процедуре признания мандата участников Федеративного договора (Л.Б. Волков). Нужно четко определить — кто станет субъектами Федеративного договора. Причем этот вопрос, во избежание хаоса, должен решать именно Съезд народных депутатов. При этом нужно «отпустить» те автономные республики, которые хотят выйти из Российской Федерации, но для остающихся сделать обязательным приоритет общероссийского суверенитета. Невозможен никакой «государственный суверенитет автономий».

А.Е. Шабад, наоборот, считая первичными интересы и права субъектов, власть субъектов, а не федерации в целом, полагает, что Конституция, кроме Федеративного договора, вообще не нужна. Она окажется рекомендательным документом, когда власть будет передана институту «субъектов-учредителей» при установлении законодательного механизма образования новых субъектов.

Такой подход, действительно, фактически лишает смысла работу Конституционной комиссии, отметили С.А. Ковалев и О.Г. Румянцев. Может, пусть субъекты сами пишут свои конституции? Но Конституционная комиссия не призвана заниматься экспериментами. Ее цель, по мнению О.Г. Румянцева, — это решение важнейшей политической задачи — сохранения и возрождения российской государственности. А подход, изложенный в проекте Шелова-Коведяева, — это не федерация, это даже не конфедерация, это гарантированный заранее хаос, который приведет в перспективе к африканской трагедии для народа (Л.Б. Волков). Маниловщиной было бы совсем отказаться от национально-государственного деления. И действительно, сначала могут быть определены, причем только решением Съезда народных депутатов, первичные субъекты. Действительно, вряд ли можно определить единообразные права для всех субъектов — возможны разные варианты, возможны самые большие права и самостоятельность, но важно понимать, что права и суверенитет — это абсолютно разные вещи! Суверенитет может быть присущ только Федерации в целом (Л.Б. Волков).

Необходимость не отрываться от земли, чувствовать реальную политическую ситуацию при подходе к модификации прав субъектов подчеркнули Г.И. Задонский, В.А. Кикоть, А.М. Оболенский. Одно дело, когда мы имеем дело с гражданами, в собственности которых — земля,

заводы и прочее, и совсем другое, когда имеем дело с обкомом автономной республики, который хочет «суверенно» отделиться и оставить все у себя (Г.И. Задонский). Ожидаемые решения некоторых автономий о выходе из состава России — это, по мнению А.М. Оболенского, применение представителями старого устройства общества принципа «разделяй и властвуй». Эта волна «обкомовского суверенитета» опирается часто не на свободно осознанные права народов автономий, а на желание старых структур использовать национальные чувства людей для разрушения Российской республики в условиях, когда правительство и парламент России перестали контролировать силы, послушные номенклатуре. Вот почему, чтобы не растерять всю Федерацию, совершенно необходимо срочно принимать российскую Конституцию и выносить ее на референдум в автономиях — чтобы одобрена или отвергнута она была населением автономий, а не их руководящими структурами (А.М. Оболенский).

Одним из центральных пунктов дискуссии стал вопрос о национальном и территориальном принципах федеративного устройства. Защищаемый депутатами-москвичами (Ф.В. Шелов-Коведяев, А.Е. Шабад) принцип этнического суверенитета, принцип приоритета национальных прав был подвергнут наиболее последовательной критике представителями автономий — Р.И. Бигновым (Башкирия) и Ю.Я. Дмитриевым (Марийская АССР). «Идея национально-территориальных образований себя изжила, — сказал Р.И. Бигнов. — Мы будем еще 200 лет болеть, пока не переболеем и не придем, наконец, к единственно возможному принципу — принципу чисто территориально-государственного деления, защищающему права каждого человека и позволяющему сохранять стабильность Федерации». Фетишизация принципа национально-культурной автономии, по мнению Ю.Я. Дмитриева, выбивает народ из общего культурного пространства, а перемешанная структура проживания разных народов в России чревата бесконечным ее дроблением. Марийцев в марийской республике меньше, чем русских — что же, создавать внутри нее еще одну, русскую, автономию? В Башкирии башкир меньше, чем русских и чем татар. И при этом у них привилегии коренной национальности? Все это чревато раздорами. Когда марийцы жили на территории российских губерний — не было никакой национальной розни, не было и причин для нее. Представьте, что было бы, если бы федерация в Америке строилась по нашему принципу — штат для англичан, для французов, для китайцев... Автономии по национальному признаку — это большая беда. С этим Российское государство перестанет существовать в мире.

С.А. Ковалев указал, что спор о преимуществах коренной нации — это спор о возможности узаконения дискриминации. В мировой прак-

тике такие дискриминационные ограничения и привилегии действительно иногда вводятся — даже в цивилизованных государствах — но только временно и исключительно в интересах ущемленных наций. Что касается территориальных преимуществ «коренной национальности», то, по мнению С.А. Ковалева, это глубоко неправовой подход.

«Мы все время сталкиваемся с предрассудками, порожденными нашей политической историей, — подвел итог обсуждения В.А. Кикоть, — например, что федерация — это способ решения национального вопроса на пути к полному унитаризму. Сегодня вопрос о федерации приобретает совсем другую окраску, связанную с пониманием федерации как способа решения совсем другой проблемы — проблемы демократической децентрализации власти. Мировой опыт гласит: федерации на этнической основе крайне редки (СССР, Индия, Югославия, Чехословакия) — и все они находятся сейчас в критическом состоянии. Реально же существующие сильные федерации, в которых субъекты наделены очень большими правами, — ФРГ, США — практически мононациональны. Там федерация — это эффективная форма общественной организации, связанная с передачей очень большого количества управляющих функций вниз, от федерации — субъектам.

Думается, для Российской Федерации интересен третий, промежуточный путь — как, например, в Канаде, где наряду с несколькими англоязычными провинциями существует франкоязычный Квебек. При таком подходе этнический принцип оказывается одним из многообразных принципов обособления территорий. Какие еще принципы могут быть применены? Экономическая самодостаточность? Желание местного начальства повысить свой статус и сделать субъектами все существующие территориальные единицы, чтобы сохранить власть бюрократии? И не вызовет ли протеста со стороны автономий фактическое уравнивание их в правах с краями и областями?

По-видимому, оптимальным стало бы решение об укрупнении существующих структур на основе экономической самодостаточности и традиционного взаимного тяготения с целью создания нескольких крупных русских автономных республик (это стало бы, между прочим, и мощным ударом по местной бюрократии). Может быть, это наилучший вариант — образование крупных русских государственно-территориальных образований — наряду с автономными республиками этнического характера?»

Затронут был и вопрос о российском гражданстве. В вопросе о гражданстве (В.А. Кикоть) советскому государству удалось полностью ликвидировать разницу между республиками: фактически республиканское гражданство в СССР отсутствует. Создание реального механизма республиканского гражданства неминуемо породит трудности для

центральной власти Союза. Так, например, возможно ли двойное гражданство в республиках, вошедших в Союз, какие права имеют граждане России, живущие за ее пределами, и как они защищены и т.д. Один из вариантов — опыт ЕЭС, где граждане, свободно переезжающие из страны в страну, пользуются всей полнотой социально-экономических прав, а политические права за ними сохраняются только в рамках своих государств (находясь в другой стране, они могут участвовать в выборах в своей стране).

#### **4. Экономическая система и социальные гарантии**

В продолжение дискуссии о переходном или «вечном» характере Конституции координатор подкомиссии № 3 П.А. Медведев высказал предположение, что все экономические статьи принимаемой Конституции могут быть помещены лишь в «переходную» (временную) часть. Постулирование необходимых в принципе норм развития экономической системы в применении к сегодняшнему дню могут носить, с его точки зрения, лишь декларативный или даже взрывоопасный характер. Примерами чистых деклараций могли бы служить, например, статья о неприкосновенности собственности. Более того, она могла бы сегодня затруднить процесс разгосударствления собственности. Кроме того, собственность в принципе не может быть неотчуждаемой — она и отчуждаема при определенных условиях во всем цивилизованном мире, но принцип неприкосновенности подразумевает справедливую компенсацию собственнику. В нашей же действительности говорить о справедливой компенсации смешно. Пустыми декларациями были бы также положения о равенстве всех форм собственности (о каком равенстве колхозной и фермерской собственности сегодня можно вести разговор, если колхозная собственность существует при постоянных государственных дотациях — и это неизбежно, поскольку государство, в свою очередь, не может в один день отказаться от централизованного распределения) или обязательные в цивилизованной системе государственные гарантии образования, медицинского обслуживания и прочее.

К взрывоопасным вопросам прежде всего следовало бы отнести, по мнению П.А. Медведева, вопрос о собственности на землю, недра, природные ресурсы. Этот вопрос, пожалуй, относится к числу наименее проработанных в нынешней публицистике и общественном сознании. В самом деле, кому должна принадлежать тюменская нефть? Союзу, России, Сибири или Тюменской области? По мнению депутата, кодификации права собственности на недра и природные ресурсы должны предшествовать обстоятельные переговоры между заинтересованными сторонами.

Кроме того, П.А. Медведев предложил конституционно закрепить на переходный период некий экономический орган (совет, комитет), призванный быстро реагировать на чрезвычайную экономическую ситуацию.

По истечении переходного периода депутат предполагал бы необходимым создать новую Конституцию или, по крайней мере, заново переписать экономическую ее часть.

Столь категоричные утверждения не нашли поддержки у большинства участников заседания. Так, в выступлениях членов Конституционной комиссии и экспертов было подчеркнуто, что Конституция должна включать основополагающие принципы экономической жизни государства и общества. Необходимость этого отстаивалась как теми выступавшими, кто вообще считал ненужной «переходную» часть Конституции (М.Б. Челноков), так и теми, кто в принципе признавал необходимость часть положений, касающихся экономического устройства, перенести в «переходный», а часть — в «вечный» разделы Конституции (В.Л. Шейнис).

К «вечным» в выступлениях были отнесены принципы открытого и рыночного характера экономики, защиты прав собственности и экономических интересов трудящихся (Н.П. Макаркин), приоритетных прав инициативной хозяйственной деятельности любого хозяйственного лица, свободы и равенства всех видов хозяйственной деятельности, равного права приобретения собственности, свободы честной предпринимательской и коммерческой деятельности (Л.Б. Волков). В развитие последнего принципа Л.Б. Волков сказал, что одни из задач формирующейся российской государственности в области экономики сводятся к тому, чтобы всемерно поощрять складывающийся слой честных предпринимателей и перекрывать возможности для бюрократической монополии. В.А. Кикоть полагает, что в Конституции следует зафиксировать равноправие хозяйственных субъектов. О.Г. Румянцев говорил о желательности конституционного фиксирования основных инструментов антимонопольного законодательства и налоговой политики. В.Д. Зорькин в своем выступлении подчеркнул, что конституционному фиксированию подлежат два принципа, которые составляют правовую основу любой экономической деятельности. Эти принципы суть: юридическое равенство субъектов и эквивалентность обмена.

Депутат Ю.А. Рыжов предложил конституционно зафиксировать механизм частной собственности, поскольку частная собственность является неотъемлемой составляющей современного процесса производства. Л.Б. Волков категорически выступил против фиксирования в конституции самого понятия формы собственности. Он обратил внимание, что ни в одной демократической конституции мира такого понятия нет. Речь может вестись о видах хозяйственной деятельности, а не о видах

собственности. Вообще, свойственное нашей стране представление о предприятии как «вещи» или наборе вещей, подчеркнул В.А. Кикоть, — это представление времен XIX века, современные западные экономисты воспринимают предприятие как деятельность.

Взяв слово, народный депутат СССР А.М. Оболенский обратил внимание собравшихся на то, что обсуждавшийся раздел Конституции предположительно должен быть назван «Экономическая система и социальные гарантии». Между тем о социальных гарантиях речь пока не шла. Предлагая продавать национализированную собственность, мы упускаем из виду те миллионы людей, которые вложили свой многолетний труд в накопление этой собственности и в результате останутся ни с чем. А.М. Оболенский предложил оставить часть общенародной собственности в прежнем ее качестве для обеспечения социальных гарантий. Кроме того, сама система выделения социальной помощи нуждается, с его точки зрения, в реформировании.

## **5. Права человека и судебная власть**

В своем выступлении координатор подкомиссии «Права человека и гражданина» С.А. Ковалев отметил, что эта область конституционного творчества настолько разработана, что практически не вызывает разногласий. Поэтому подкомиссия практически не тратила времени на разработку концепции, а приступила непосредственно к написанию текста Конституции. Представлен проект глав Конституции о чрезвычайном положении, не входящих в раздел «Права человека», но концептуально с ним, конечно, связанных, а сам раздел будет подготовлен в ближайшее время.

Весь раздел исходит из представлений естественного права, из представлений, что права неотчуждаемы, что они не дарованы государством, а неотъемлемы, и что права человека и гражданина — ядро всего права, а охрана прав и законных интересов граждан — это, фактически, единственная цель государства. Все коллизии права могут быть выведены из прав личности.

Нет уверенности, что в раздел должны войти «социально-экономические права». На самом деле они к правам человека не относятся. Мы можем здесь выйти из затруднения, воспользовавшись Европейской социальной хартией и взяв оттуда совершенно конкретные принципы социальной защиты граждан, оставив подробности для конкретного законодательства.

Другая идея — это идея введения в качестве общей конституционной нормы приоритета международных законодательных актов о правах человека. То же относится и к статьям о гражданстве. Нужно предусмотреть невозможность лишения гражданства.

В разделе о правах человека мы хотим ввести институт независимого парламентского комиссара по правам человека, с широкими полномочиями и неприкосновенностью. Он должен быть назначаем парламентом, но довольно независим.

О гарантиях прав. Мы не видим другого типа гарантий, кроме прямого действия Конституции, судебной защиты (в том числе международной) и института комиссара по правам человека.

О предложениях по чрезвычайному положению. 1. Дается четкая характеристика обстоятельств, при которых только и может быть введено чрезвычайное положение. 2. Предусмотрен постоянный законодательный контроль в течение всего чрезвычайного положения. Это значит, что Верховный Совет может в любой момент изменить условия или прекратить действие чрезвычайного положения и чрезвычайные полномочия исполнительной власти, а также что невозможно в период чрезвычайного положения вносить изменения в Конституцию. Возможен вариант обязательной «постоянной сессии» парламента на период чрезвычайного положения.

Тесно связанные по проблематике с темой прав человека проекты глав конституции, посвященные судебной власти, представлены подкомиссией Б.А. Золотухина и Ф.В. Цанн-кай-си.

В отличие от всех предыдущих конституций России и Союза, необходимо четко выделить в новой Конституции три раздела — законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, указал Б.А. Золотухин. Мы должны иметь мощную, независимую, очень высоко стоящую судебную власть. Только тогда все люди, живущие в этой стране, смогут чувствовать себя здесь уверенно. В предлагаемом проекте авторы исходят из того, что глава о судебной власти, как и сами обряды судопроизводства, должна звучать торжественно. До сих пор судебной власти у нас не было вообще — было орудие в руках всесильного государства против маленького человека. А мы хотим видеть судебную власть иной — чтобы она защищала маленького человека от могущественного государства.

Основные моменты предлагаемого проекта таковы:

- никто не может быть лишен права на судебное разбирательство;
- никто не может быть ограничен в конституционных правах иначе как по суду;
- судебная власть принадлежит только судам и осуществляется в форме конституционного надзора, гражданского, уголовного и административного судопроизводства;
- вместо «народных заседателей» вводится институт присяжных заседателей, являющийся формой прямого участия народа в осуществлении судебной власти;



— судьи независимы и подчиняются только закону и голосу своей совести;

— судьи несменяемы. Выборная система ограничивает независимость судей;

— судьи не вправе применять закон, противоречащий настоящей Конституции. Если суд признает закон не соответствующим Конституции, то он прекращает рассмотрение дела и передает его в вышестоящий суд. Закон, признанный Верховным Судом не соответствующим Конституции, становится юридически недействительным. Этот принцип возвышает судебную власть, делает ее реальной властью.

Не зная будущего федеративного устройства, пришли к выводу — не вернуться ли к судебной системе 1864 г., при которой окружное деление судебной системы не совпадало с административным делением — может быть, это гарантировало бы большую независимость судов.

Предполагается, что председатель Верховного Суда избирается Верховным Советом по представлению президента, а члены утверждаются из числа лиц, отобранных специальным квалификационным советом («советом магистратуры») в установленном законом порядке.

Независимость местной власти не должна приводить к произволу. Граждане должны быть защищены судебной властью от произвола местной власти. Права лишать свободы, давать санкции на обыск и арест предоставляются только суду. Любой гражданин должен иметь возможность обратиться в суд по поводу нарушения своих прав. Место прокуратуры при этом очень маленькое. Прокуроры работают при судах, возбуждают уголовные дела, поддерживают государственное обвинение и прочее.

Предлагаемый подход прежде всего основан на отказе от правового релятивизма, неминуемо порождающего правовой нигилизм, сказал Ф.В. Цанн-кай-си. Необходимо показать, чем отличается право от бесправия — тем, что право — это защита свободы личности.

В связи с этим назначение судов — не борьба с преступностью, не в наказании, а в разрешении правового спора, и тогда это будет единственная система, которая сможет уравновесить личность и государство, защитить личность от преступных действий государства. Суд должен не осудить, а рассудить. С этим не согласен А.Б. Шабад, который считает, что перечисленные функции не исчерпывают функций суда и ничего не говорят о том, что суд назначает наказание. Нет, считают авторы концепции, наказание является одним из частных случаев принятия правового решения, а отнюдь не одной из функций суда.

Л.Б. Волков выступил против принципа несменяемости судей. По его мнению, ввести у нас сегодня несменяемость судей — это значит не обеспечить их независимость, а надолго сохранить существующую

сейчас зависимость. Судьи разного уровня могут утверждаться по-разному.

Он также не согласен с идеей о приостановлении любым судом рассмотрения дел до решения конституционного спора. Это может привести к остановке правосудия. Суд должен закончить рассмотрение дела исходя из своего понимания конституционности иска.

Наконец, считает Л.Б. Волков, нельзя отрывать судебное устройство от самой системы права. Право в США — это право суда, а не только право закона, в Англии до сих пор существует «право справедливости», почти везде в мире право подразумевает применение закона с целью достижения справедливости, и только в Германии действует такая же, как у нас, система формального применения закона (только гораздо более разработанного). Вот почему нужно понять, меняем ли мы только систему судоустройства, или само право.

\* \* \*

На заседании решено в течение предстоящих дней (до 31 августа) Рабочей группе собираться регулярно и представить на пленарное заседание Конституционной комиссии документы, ставшие итогом двухмесячной работы.

Сообщение подготовили  
к.ф.-м.н. Л.А. Юрьев и к.и.н. Г.Я. Ковальская 29.08.90 г.

**МЕМОРАНДУМ  
СЕКРЕТАРЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 29 августа 1990 г. № 2**

**О предварительных итогах работы  
Конституционной комиссии РСФСР  
(к пленарному заседанию Конституционной комиссии  
31 августа 1990 г.)<sup>1</sup>**

I. 31 августа состоится первое пленарное заседание Конституционной комиссии в полном ее составе. Члены Рабочей группы Конституционной комиссии придадут особое значение предстоящему заседанию. Оно — своего рода рубеж в работе Комиссии.

Завершается предварительный этап (июль — август).

На этом этапе:

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

а) была организована работа Комиссии, всех ее подкомиссий и служб, задействованы эксперты и исследовательские центры, сформирована конституционная библиотека, налажено международное сотрудничество, налажено регулярное информационное обеспечение членов Комиссии необходимыми разработками;

б) усилиями Рабочей группы наполнен «портфель» Комиссии: наработан существенный и весьма содержательный задел по структуре новой Конституции, основным принципам конституционного строя Российской Федерации, по основным разделам текста нового основного закона, по вопросу о референдуме.

Главное — создан и действует работоспособный коллектив единомышленников, способный к решению поставленной высокой задачи — подготовить проект новой Конституции и обеспечить механизмы ее принятия.

(Наиболее продуктивно работали народные депутаты Амбарцумов, Волков, Золотухин, Ковалев, Макаркин, Медведев, Митюков, Пименов, Румянцев, Рыжов, Хасбулатов, Цанн-кай-си, Шабад, Шейнис, Шелов-Коведяев; эксперты Зорькин, Кикоть, Мамут, Страшун; сотрудники секретариата Гольцблат, Ковальская, Корниенко, Семина, Собянин, Юрьев.)

II. Основные содержательные итоги деятельности Рабочей группы Конституционной комиссии сводятся к следующему:

1. Мы пришли к согласию в вопросе о структуре новой Конституции, т.е. перечню, последовательности и составу ее основных разделов.

2. Мы определили перечень и формулировки основных 12 принципов новой Конституции — это, фактически, первый раздел Основного закона, «Основы конституционного строя Российской Федерации».

3. Подготовлены, обсуждены и согласованы подходы к ряду разделов: по правам человека и гражданина; по судебной власти.

4. Подготовлены материалы и выявлены различные подходы к разделам: по федеративному устройству; по экономической системе.

5. Подготовлены варианты перечня вопросов для референдума по основным принципам Конституции. Нет единого понимания в столь важном вопросе, как время проведения и детальное содержание такого референдума.

Основные наработки Рабочей группы и группы экспертов включены в папки «Материалы к пленарному заседанию Конституционной комиссии» — раздаваемые сотрудниками нашего секретариата всем членам Комиссии. Сокращенный набор материалов будет также роздан советским и иностранным журналистам на пресс-конференции в субботу, 1 сентября 1990 г.

III. Пленарное заседание Конституционной комиссии 31 августа посвящено обсуждению наработанных материалов и имеющихся проблем.

Главная задача — **определиться в подходах к новой Конституции, порядку ее принятия и месту Конституции в системе федеративного и Союзного договора.**

Предлагаемая повестка дня заседания:

1) 10:00—12:00. Открытие заседания. О новой Конституции и задачах Конституционной комиссии, доклад секретаря Комиссии (О.Г. Румянцев, 15 мин.).

2) Доклады координаторов подкомиссий (по 10 мин.):

Основы конституционного строя Российской Федерации (Е.А. Амбарцумов);

Права человека и гражданина (С.А. Ковалев);

Федеративное устройство (Ф.В. Шелов-Коведяев);

Система государственной власти (Л.Б. Волков, В.Л. Шейнис);

Судебная власть (Б.А. Золотухин);

Экономическая система (П.А. Медведев).

3) «Новая Конституция Российской Федерации: ее роль и место в системе решений высших органов государственной власти России».

Выступления Председателя Комиссии Б.Н. Ельцина и заместителя Председателя Комиссии Р.И. Хасбулатова.

4) Короткий перерыв.

5) 12:15—14:00. Дискуссия по структуре и основным принципам новой Конституции (выступления членов Рабочей группы, других членов Комиссии, экспертов).

6) 14:00—15:30 — обед.

7) 15:30—17:00. О механизме принятия Конституции и проблеме референдума:

— проект закона РСФСР о референдуме и вопросы, связанные с проведением первого республиканского референдума (С.М. Шахрай).

— о вопросах, выносимых на референдум по основным принципам Конституции (В.Л. Шейнис, Б.А. Страшун и др.).

— об изучении общественного мнения перед референдумом (Ю.А. Левада).

Дискуссия.

8) короткий перерыв;

9) 17:15—19:00. О проблеме соотношения Конституция — Союзный договор, Конституция — Федеративный договор (Р.И. Хасбулатов, Ф.В. Шелов-Коведяев, В.А. Мазаев, С.Н. Бабурин, С.М. Шахрай, М.А. Митюков, В.А. Кикоть и др.).

**ВНИМАНИЕ!**

В субботу, 1 сентября 1990 г., после пресс-конференции Б.Н. Ельцина по итогам его поездки по Сибири и Дальнему Востоку состоится пресс-конференция руководства Конституционной комиссии. Начало в 13:00.

На пресс-конференции прозвучат:

изложение структуры и принципов новой Конституции;

подходы к отдельным проблемам;

объявление общественного конкурса по проекту Конституции;

обращение к прессе о содействии в самом широком освещении работы Конституционной комиссии РСФСР и проблем конституционного процесса в республике.

Обращаю внимание на особую важность участия в пресс-конференции актива Конституционной комиссии. Нам надо начать серьезную работу по подготовке общественного сознания к факту предстоящего принятия новой Конституции.

#### IV. Проблемы

1) Пока не ясен вопрос о референдуме по основным принципам Конституции — сроки, объем выносимых вопросов, дальнейшие действия после референдума. Кто будет принимать окончательный текст?

Нет определенности в вопросе о механизме принятия самой Конституции. Возможно ли избрание специального органа, полномочного принять новый основной закон (конституционное собрание, конституционная ассамблея)?

От решения этих вопросов зависят план, характер и направленность работы всей Конституционной комиссии на сентябрь — октябрь 1990 г.

2) Нужно четкое понимание соотношения «наша Конституция и Федеративный договор», «наша Конституция и Союзный договор».

Что будет принято раньше, что позже? Что Россия собирается делегировать центру и каким, вообще, будет центр? Какова наша линия в вопросе взаимоотношений «субъекты Федерации — органы Республики»?

Как укрепить государственность Российской Федерации во внутреннем и внешнем аспектах? Каковы отношения между республиканской властью и местными Советами?

У членов Рабочей группы и группы экспертов есть несколько позиций, они многоплановы. Но необходимо знать позицию других членов Конституционной комиссии, равно как и мнение российского руководства. Без согласованной позиции трудно определять стратегическую линию и двигаться дальше.

3) Организационная проблема. Конституционную комиссию многие воспринимают как в р е м е н н ы й орган, который должен подготовить новую Конституцию и разойтись. Это придает характер некоторой вто-

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

ростепенности нашей работе, что отражается в отношении и депутатов, и аппарата.

Получается, что пишут Конституцию на «общественных началах», наряду с постоянной и основной работой.

Мы считаем, что ядро Комиссии должно составить основу постоянной Конституционной комиссии российского парламента. Состав — депутаты и специалисты.

Полномочия: конституционная инициатива; внесение предложений по поправкам; парламентский конституционный надзор за законопроектами и проектами постановлений правительства; предварительное рассмотрение и заключения по вопросам о конституционной ответственности высших должностных лиц; давать заключения по спорам о компетенции между высшими государственными органами; иные вопросы, относящиеся к конституционному процессу Российской Федерации.

Такие комиссии существуют в целом ряде зарубежных парламентав, и это самые уважаемые комиссии. Если мы хотим положить начало традиции высокого уважения к Конституции — Конституционная комиссия должна приобрести весомый и соответствующий ее названию статус.

4) Мы готовы выпускать «Конституционный вестник» — бюллетень, который издается Президиумом Верховного Совета РСФСР как орган Конституционной комиссии РСФСР. Главная задача бюллетеня — обеспечить информационные условия для успешного завершения работы по подготовке, принятию и применению новой Конституции Российской Федерации. Цели издания изложены в проекте положения о бюллетене «Конституционный вестник», розданном вам.

\* \* \*

Предлагаю членам Конституционной комиссии продумать ответы на поставленные вопросы. Эти ответы, устные замечания, предложения и проекты в письменном виде помогут нам правильно спланировать второй этап работы Конституционной комиссии, начинающийся с данного пленарного заседания.

**Секретарь Конституционной комиссии,  
народный депутат РСФСР**

**О.Г. РУМЯНЦЕВ**

**АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ МАТЕРИАЛОВ,  
РАСПРОСТРАНЕННЫХ СЕКРЕТАРИАТОМ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ<sup>1</sup>**

Блуштейн А., Фейл К. Разрабатывая современную Конституцию. Доклад для Конституционной комиссии РСФСР.	№5
Вицин С.Е. и др. Судебная власть. (подкомиссия Золотухина Е.А.).	№5
Волков Л.Б. Основы Конституции РСФСР. Обоснование.	№5
Вопросы для референдума (Волков, Амбарцумов, Шейнис, Страшун, Зорькин, Румянцев).	*
Всеобщая декларация прав человека.	№4
Ельцин Б.Н. О порядке деятельности Конституционной комиссии.	№1
Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР.	
Зорькин В.Д. О Конституции Российской Федеративной Республики.	№2
Караваев А.П. О новой Конституции Бразилии.	№4
Качанов О.Ю. Предложения по структуре Конституции.	№3
Ковалев С.А. О чрезвычайном положении (проект статей).	**
Ковалев С.А. Проект раздела Конституции о правах человека.	№5
Конституционная комиссия: интеллектуальный итог.	№5
Конституция Соединенных Штатов Америки.	№3
Конституция Французской Республики.	№3
Конституция Швейцарского Союза.	№4
Лебедев М.П. Предложения по содержанию Конституции.	**
Литература членам Конституционной комиссии (указатель).	№3
Литература на иностранных языках (список).	**
Макаркин Н.П. к разделу Конституции «Экономическая система и социальные гарантии»	**

---

<sup>1</sup> Из архива М.А. Митюкова. Алфавитный указатель раздавался на пленарном заседании Конституционной комиссии 31 августа 1990 г. Цифры напротив каждого материала означают номер заседания Рабочей группы, на котором он раздавался. — Примеч. ред.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

Макаркин Н.П., Медведев П.А. Примерный набросок статей по разделу Конституции «Основы экономической жизни».	№5
Мамут Л.С. Концепция проекта новой Конституции РСФСР.	№2
Мамут Л.С. Проект раздела Конституции «Основные принципы».	№4
Митюков М.А. Федеративный договор РСФСР. Проект.	№5
Оболенский А.М. Концепция Конституции РСФСР.	№5
Объявление о конкурсе конституционных проектов.	№5
О втором заседании рабочей группы. Сообщение.	№3
«О Конституционных принципах Российской Федерации».	
Проект.	
(Волков, Ковалев, Золотухин, Попков, Румянцев, Шелов-Коведяев, Бондарев и Мамут).	№3
Основы Конституционного строя Российской Федеративной Республики.	№5
О статусе и задачах бюллетеня «Конституционный вестник».	№5
О третьем заседании рабочей группы. Сообщение.	№5
Пименов Р.И. О принципах Конституции РСФСР.	№4
Статья в «Красном знамени».	
Пименов Р.И. Принципиальные механизмы в Конституции РСФСР.	№5
Положение об общественном конкурсе на лучший проект Конституции РСФСР.	№5
Постфактум. Материалы по Башкирии, Татарии, Волго-Уральскому региону.	**
Постфактум. Сравнительный анализ деклараций о суверенитете.	№5
Проект закона о референдуме в РСФСР. (Комитет по законодательству).	№5
Румянцев О.Г. О работе Конституционной комиссии. (Меморандум 1).	№3
Румянцев О.Г. О предварительных итогах работы Конституционной комиссии. (Меморандум 2).	№5
Сахаров А.Д. Проект Конституции Союза Советских Республик Азии и Европы.	№2



# Перечень подготовительных материалов Рабочей группы Конституционной комиссии к пленарному заседанию Конституционной комиссии 31 августа 1990 г.<sup>1</sup>

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Анкета участника Пленарного заседания Конституционной комиссии.
2. Актуальные вопросы новой Конституции Российской Федерации. (Опрос членов Конституционной комиссии; авторы: Левада Ю. А., Шейнис В. Л.).
- 
3. О предварительных итогах работы Конституционной комиссии РСФСР (Меморандум N 2 - к пленарному заседанию Конституционной комиссии).
- 
4. Предложения рабочей группы Конституционной комиссии.
  1. Структура Конституции Российской Федерации.
  2. Общие принципы конституционного строя (перечень принципов без формулировок).
5. Основные принципы конституционного строя Российской Федерации. Проект рабочей группы.
- 
6. Конституционная комиссия: интеллектуальный итог. Сообщение секретариата Конституционной комиссии о результатах деятельности рабочей группы Конституционной комиссии (июль-август 1990 г.).
- 
7. Ковалев С. А. Предварительный проект раздела Конституции о правах человека.
8. Ковалев С. А. Предварительный проект раздела Конституции о чрезвычайном положении.
9. В раздел об основных правах и свободах граждан в связи с работой положений о судебной власти. (проф. Стецовский Ю. И.). Судебная власть (авторы: Вицин С. Е. и др.).
10. Принципы федеративного устройства РФР и структура Федеративного Договора. (Проект 4-ой подкомиссии).
11. Волков Л. Е. Высшие органы государственной власти Федеральной Республики России.
12. Шейнис В. Л. Открытые вопросы подготовки проекта Конституции.
13. Примерный набросок статей по разделу конституции "Основы экономической жизни". (авторы: Медведев П. А., Рыжов Ю. А., Ершин Е. Ф.)
- 
14. Вопросы для референдума (Л. Б. Волков, В. Д. Зорькин, О. Г. Румянцев).
15. Страшун Б. А. Формула референдума.
16. Амбарцумов Е. А., Шейнис В. Л. Вопросы для референдума. (Предварительный вариант).

<sup>1</sup> Из архива М.А. Митюкова.

**СООБЩЕНИЕ  
О ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР  
от 31 августа 1990 г.<sup>1</sup>**

31 августа 1990 г. состоялось второе пленарное заседание Конституционной комиссии РСФСР. В его работе приняли участие 67 членов Конституционной комиссии, народные депутаты РСФСР и СССР, эксперты.

Пленарное заседание было посвящено обсуждению структуры и принципов новой Конституции Российской Федерации, а также механизмов ее принятия.

Заседание вел Председатель Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин.

В первой части заседания был заслушан отчет Рабочей группы Комиссии, образованной распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР в составе 31 депутата и 8 приглашенных экспертов.

Доклад о работе, проделанной за два прошедших месяца и особенностях новой Конституции, сделал секретарь Конституционной комиссии, народный депутат РСФСР О.Г. Румянцев.

С сообщениями о работе подкомиссий и их предложениях по основным разделам новой Конституции выступили координаторы:

от подкомиссии «Общие принципы конституционного строя Российской Федерации» — народный депутат РСФСР Е.А. Амбарцумов;

от подкомиссии «Права человека и гражданина» — народный депутат РСФСР С.А. Ковалев;

от подкомиссии «Национально-государственное и территориальное устройство и новый Союзный договор» — народный депутат РСФСР Ф.В. Шелов-Коведяев;

по вопросам «Избирательная система, высшие органы государственной власти и местного самоуправления» — народные депутаты РСФСР Л.Б. Волков и В.Л. Шейнис;

от подкомиссии «Судебно-правовая система» — народный депутат РСФСР Б.А. Золотухин;

от подкомиссии «Экономическая система и социальные гарантии» — народный депутат РСФСР П.А. Медведев.

Развернулась широкая дискуссия, в которой приняли участие народные депутаты РСФСР Р.И. Пименов, Ю.А. Рыжов, Ю.М. Слободкин,

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 1. С. 2–3.

В.М. Кузнецов, А.Е. Шабад, П.С. Филиппов, народный депутат СССР А.М. Оболенский, эксперты В.Д. Зорькин, В.А. Кикоть.

Материалы, представленные Рабочей группой, были оценены в целом весьма высоко, однако высказывались альтернативные мнения как по общим принципам Конституции, так и по отдельным проектам разделов.

Во второй части заседания развернулась содержательная полемика вокруг проблемы механизма принятия Конституции, в том числе — организации референдума по основным ее принципам. По данному вопросу выступили: народные депутаты РСФСР С.М. Шахрай, В.П. Лукин, О.Г. Румянцев, В.Б. Исаков, С.Н. Бабурин, М.М. Киселев, В.Л. Шейнис, Л.Б. Волков, В.И. Туйков, Ю.Я. Дмитриев, В.Н. Подопригра, Н.Т. Рябов, В.Н. Любимов, С.Н. Андропов, П.А. Медведев, эксперты Б.А. Страшун и Б.П. Курашвили.

Итоги дискуссии подвел Б.Н. Ельцин. Он подчеркнул, что огромная работа, проделанная подкомиссиями, рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии РСФСР, заслуживает признания и поддержки. Несмотря на неоднозначные оценки предложенных принципов, вырисовывается интересная основа будущей Конституции.

Работу необходимо продолжить с учетом высказанных замечаний. К середине октября предложено в основном подготовить проект новой Конституции Российской Федерации. Одновременно необходимо подготовить углубленный вариант принципов новой Конституции для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР.

Надо быть готовым, сказал Председатель Верховного Совета РСФСР, к проведению референдума, а для этого продолжить проработку процедуры референдума по конституционным вопросам.

Комиссия одобрила предложения секретариата и Рабочей группы об объявлении общественного конкурса на лучший проект новой Конституции РСФСР и о выпуске органа Конституционной комиссии — периодического бюллетеня «Конституционный вестник».

В ходе заседания был проведен пилотажный социологический опрос членов Конституционной комиссии по вопросам конституционного процесса.

Следующее пленарное заседание Конституционной комиссии намечено провести в октябре.

СТЕНОГРАММА  
ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 31 августа 1990 г.<sup>1</sup>

*Председательствует Б.Н. Ельцин*

**Председательствующий.** Товарищи!

Начинаем работу. Вы знаете, что первый Съезд народных депутатов России образовал Конституционную комиссию, поручил ей подготовить проект новой Конституции РСФСР. Подготовка и принятие новой Конституции, безусловно, является стратегической задачей по реальному созданию суверенного Российского государства. И необходимость этой новой Конституции я, должен вам сказать, ощутил достаточно четко в ходе 22-дневной поездки, совершая которую я встретился в общей сложности, наверное, с 300 тысячами человек. Конечно, в предварительном порядке, пока не советуясь с вами, но я предложил и там предлагал и говорил о том, что мы пойдем, может быть, по новому пути всенародного обсуждения Конституции. Не по традиционному пути, который, как правило, себя не оправдывал, потому что приходило 400—500 тысяч замечаний и предложений и судьба их потом оказывалась неизвестной, а по пути проведения референдума по основным принципам Конституции. Мы их скажем, в предварительном порядке определим Конституционной комиссией и затем по ним (их будет, может быть, 12—15 таких принципов) проведем всенародной референдум, чтобы народ России против каждого принципа сказал «да», «нет». А мы, обобщив все это, могли бы потом двигаться дальше по созданию проекта новой Конституции России.

Вы знаете, что за первое время работы первого Съезда было проведено первое пленарное заседание Конституционной комиссии — организационное, где были образованы подкомиссии, где была образована Рабочая группа и было решение, чтобы подкомиссии, Рабочая группа совместно с экспертами прошли бы первый этап: июль—август и в конце августа провести второе пленарное заседание Конституционной комиссии, чтобы обсудить этот первый этап работы под-

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. М., 1990. № 1. С. 1—159.

комиссии, Рабочей группы, большой группы экспертов, специалистов, которые участвовали в этой, конечно, сложной работе.

Конечно, мы бы хотели, чтобы это была принципиально новая Конституция, новая структура ее, мы бы хотели, конечно, чтобы новая Конституция России была принята раньше Конституции Союза, в этом тоже есть определенный смысл. И, безусловно, не форсируя в ущерб качеству, тем не менее мы сегодня должны определиться и по срокам. По срокам проведения референдума, по основным принципам и по форме принятия окончательно уже Конституции; где ее принимать? То ли на Съезде народных депутатов, а, может быть, принять и новую какую-то форму, и даже заложить это в закон и принять такой закон на Верховном Совете? Или заложить как бы в проект Конституции и принять ее, допустим, на какой-то всероссийской ассамблее, представителей всех народов России, скажем, во Дворце Съездов на 5 тысяч человек. Это один из вариантов, конечно, мы будем с вами внимательно обсуждать и советоваться.

Сегодня есть предложение поработать очень плотно, чтобы заслушать уже то, что наработано, и обменяться мнениями по тем проблемам, которые имеются у Рабочей группы, у подкомиссии, у экспертов, и принять решение уже сегодня на пленарном заседании Конституционной комиссии.

Повестка дня у вас имеется. Есть ли возражения или замечания по повестке дня сегодняшней работы, по порядку работы? Нет.

Начинаем нашу работу докладом секретаря Конституционной комиссии Румянцева Олега Германовича «О новой Конституции и задачах комиссии», пожалуйста.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Прежде всего, я просил бы, чтобы вы открыли папки с материалами и нашли анкету опроса членов Конституционной комиссии. Это четыре страницы уменьшенного формата, «Актуальные вопросы новой Конституции Российской Федерации, опрос членов Конституционной комиссии». Большая просьба в коротком перерыве, который будет в 12 часов, заполнить эту анкету. Один из членов экспертной группы нашей Комиссии Юрий Александрович Левада, известный московский социолог, здесь сегодня не один, а с группой социологов Всесоюзного Центра исследований общественного мнения. Мы проведем мини-опрос среди членов Конституционной комиссии пока по некоторым принципиальным проблемам. Я прошу обратить внима-

ние на эту анкету и в перерыве сдать ее руководителю секретариата Александру Александровичу Собянину.

О работе комиссий. Члены Рабочей группы, как уже сказал Борис Николаевич, работали июль — август, два месяца. Мы придаем очень большое значение сегодняшнему заседанию, ибо считаем его рубежом, определенным предварительным итоговым заседанием, на первом этапе нам удалось решить два взаимосвязанных вопроса.

Прежде всего, наладить работу Конституционной комиссии, Рабочей группы, подкомиссий, групп экспертов, решить и организационно-технические вопросы, создать конституционную библиотеку. Создан коллектив единомышленников, который работает продуктивно. Подключены исследовательские центры страны. Налажено международное сотрудничество, достаточно широкое — и прежде с социалистическими странами, и со странами Запада. Налажен регулярный информационный обмен, вы уже получили в течение двух месяцев несколько информационных пакетов с материалами, которые были необходимы для подготовки сегодняшнего и последующих заседаний.

С другой стороны, эта организационная задача решалась во имя содержательного вопроса, а содержательным вопросом являлось: к сегодняшнему заседанию подготовить основные принципы новой Конституции, проект ее структуры, а также наработки по каждому из разделов. И две папки, которые выданы вам, как раз и содержат тот портфель, который удалось за эти месяцы наполнить.

Мы пришли к согласию в Рабочей группе и в группе экспертов по вопросу о структуре новой Конституции и ее основных принципах. Поэтому предлагается сегодня заслушать координаторов подкомиссий и затем выразить свое отношение к структуре и принципам новой Конституции.

После обеда на ваше рассмотрение выносятся вопросы, достаточно проблемные, по которым пока единого мнения нет. Два вопроса. Первый связан с механизмом принятия новой Конституции и, прежде всего, с референдумом. Когда и какой референдум проводить, в каком объеме, по каким вопросам.

Второй вопрос — Федеративный договор, его соотношение с Конституцией, очередность их принятия (когда Федеративный договор, когда Конституция), какое отношение нашей Конституции к союз-

ному договору. Эти проблемы выносятся для дискуссии, с тем чтобы мы посоветовались и пришли к определенному мнению.

Теперь об основных условиях и целях нашей Конституции. В сегодняшней напряженной обстановке главной целью является установление гражданского мира. Спрашивают: почему вы занимаетесь Конституцией, почему так много внимания уделяется работе Конституционной комиссии, ведь бушует буквально пожар. Но напомним (и вы это прекрасно знаете), — что в мире уже рождались стабильные, достойные документы в ситуациях политически обостренных, горячих. Это и американская Конституция 1787 г., спустя 200 лет, и испанская Конституция 1977 г.

Если мы хотим, чтобы наша республика вернулась в открытое международное сообщество, то главным условием является восстановление гражданского мира и согласия в ней самой.

Это принципиальный наш подход.

Следующий момент: мы хотим поменять соотношение в координатах «личность — общество — государство». У нас всегда готовилась Конституция государства, определявшая государственное устройство. Мы же хотим предложить принципы, проект Конституции, которые бы были не только Конституцией государственного устройства, но и Конституцией общественного устройства. Конституцией, являющей собой некое соглашение между личностью, обществом и государством. Таким образом, наша концептуальная линия — Конституция как общественный договор, договор между властью, обществом и личностью. Это также принципиальный вопрос. Мы поднимаем не какие-то запыленные категории XVIII, может быть, XVII века. Мы слишком долго отказывались от определенных прав и свобод в пользу государства, но государство не обеспечивало нам реализацию этих прав и свобод, не обеспечивало процветания, благополучия, спокойствия, правопорядка и так далее. Изначальная взаимосвязь этих основных трех уровней конституционного процесса должна быть заложена в новой Конституции.

Я хотел бы обратить внимание на пять особенностей, на пять отличий нового подхода к Конституции.

Прежде всего, Конституция должна быть правовым документом, строгой юридической базой всего законодательства государства, иначе — действующим основным законом.

В ней должны быть сформулированы четкие формулировки, содержательные принципы и нормы, на основании которых можно делать судебное заключение о конституционности тех или иных деяний. То есть первая черта — принцип прямого юридического действия Конституции.

Второе. Текст не должен быть идеологизирован. Не должен содержать идеологические директивы, эмоциональные посулы. Конституция должна перестать быть документом, устанавливающим определенную идеологию в качестве официальной государственной идеологии. Это очень важный момент, ибо правовой документ не должен выражать идеи, обосновывающие устремления только каких-то определенных политических сил.

Третье. Конституция не должна указывать и определять характер общественного строя, характер формации. Этот вопрос политический, решаемый в ходе нормальной политической и парламентской борьбы. Различные словосочетания типа «демократический социализм», «гуманный социализм», «социалистическая демократия» и так далее, не несущие правовой нагрузки, ввиду такой правовой неопределенности не могут быть использованы в новой Конституции. Мы определяем не социалистический и не капиталистический строй. Строй должен быть прежде всего демократическим и конституционным.

Четвертое отличие. Мы говорим, что новая Конституция будет Конституцией социального государства.

Принцип социального государства закладывается изначально.

Принцип обязанностей и социальных обязательств государства перед человеком, перед обществом.

Пятое. Конституция должна быть стабильной. Мы находимся на полпути между США, которые за 200 лет имеют одну Конституцию, и Доминиканской Республикой, которая за 120 лет приняла 31 конституцию. В Советской России уже готовится пятая Конституция, но хочется, чтобы эта пятая Конституция Российской Федерации стала документом стабильным, который не меняется по прихоти того или иного правителя. Документом, который закладывает основу стабильного существования российской государственности.

По структуре Конституции. Преамбула должна быть очень короткой, буквально две фразы, которые определяют, что эту Конституцию создает народ, народ-суверен.



Первый раздел Конституции мы хотим предложить в виде перечня основ конституционного строя Российской Федерации.

Первоначально предполагалось включить в качестве первого раздела Декларацию о государственном суверенитете. Такой мы ее и писали. Но, увы, ряд положений этой Декларации нуждается в усовершенствовании и мы предлагаем другое: основы конституционного строя Российской Федерации — 11 принципов. Они будут изложены координатором первой подкомиссии Евгением Аршаковичем Амбарцумовым. Эти принципы могут стать разделом первым.

Второй раздел содержал бы наш «билль о правах»: права, свободы и обязанности граждан. Права человека и гражданина надо поставить на первое место, поднять их выше — сразу же после основ конституционного строя. Это имеет важное психологическое и культурное значение.

Третий раздел мы предлагаем назвать «Гражданское общество». Это необычный раздел, ни в одной Конституции такого раздела нет. Мы хотим возвысить гражданское общество, роль различных естественно образующихся сообществ, семейных, религиозных отношений, роль самоуправления, права собственности — все это мы хотим заложить в раздел третий «Гражданское общество».

Четвертый — «Федеративное устройство». Об этом расскажет координатор подкомиссии по федеративному устройству, будут говорить и другие члены Комиссии.

Пятый раздел — «Система государственной власти», в нем четко будут определены как горизонтальное разделение властей (на законодательную, исполнительную и судебную), так и вертикальное (между центральной властью и местным самоуправлением).

Наконец, шестой раздел «Основы экономической жизни» с небольшим перечнем основ хозяйствования, поскольку переходные положения будут вынесены в специальные комментарии к Конституции, а также в заключительный раздел; эти переходные положения со временем будут исчерпаны.

Координаторы подкомиссий изложат вам видение каждого из разделов — они более или менее подготовлены. Но здесь встает вопрос очень серьезный: как нам помочь воспринять новую Конституцию, как определить план всего конституционного процесса. Непременное условие, чтобы Конституция, которая строится сейчас в отсутствие традиции, уважения к праву, уважения к Конституции,

уважения к закону, уважения к суду — чтобы именно она и заложила нерушимую базу, традиции, базу глубокого уважения к праву и закону. Надо будет преодолеть глубокое игнорирование Конституции, которое, к сожалению, укоренилось в нашем обществе.

Теперь я бы хотел ответить на вопрос: кто и когда примет новую Конституцию и как определяется план конституционного процесса. Для того чтобы Конституция была достоверной, чтобы народ ее уважал, она не может стать очередным проходным законодательным актом. Вряд ли наш Съезд народных депутатов РСФСР, который избирался в рамках старой Конституции, по старому образцу, по старому избирательному закону, уполномочен народом нашим на принятие новой Конституции.

Мне видятся два основных варианта:

а) либо вынесение Конституции на всенародную ратификацию, на республиканский референдум, либо

б) вынесение сначала на референдум основных принципов (чтобы получить полный мандат народа по принципам Конституции), а затем избрание специального органа, конституционного собрания, конституционной ассамблеи, только с одной целью — быть уполномоченным непосредственно народом на то, чтобы собраться и принять основы жизнеустройства государства и общественной жизни Российской Федерации.

От имени Рабочей группы Конституционной комиссии, группы экспертов я хотел высказать наши предложения: мы готовы в сентябре завершить подготовку окончательного текста, то есть проекта текста новой Конституции и, если наша Конституционная комиссия будет собираться на пленарные заседания чаще, мы сможем чаще обсуждать наработки Рабочей группы, чтобы к концу октября предложить вниманию руководства комиссии, руководства республики проект новой Конституции Российской Федерации.

Последнее и, наверное, самое важное. Сегодня говорят о каком-то распаде России, о хаосе, который угрожает судьбе России. Мне кажется, что новая Конституция и работа нашей Конституционной комиссии направлены на решение главной исторической задачи — восстановить и укрепить государственность России.

Спасибо.

**Председательствующий.** Доклады координаторов подкомиссий. Основы конституционного строя Российской Федерации.

Пожалуйста, Евгений Аршакович Амбарцумов.

**Е.А. Амбарцумов.** Уважаемые депутаты!

Прежде всего попрошу вынуть из папки проект «Основные принципы конституционного строя» (вариант: «Основные принципы Конституции России»), чтобы ориентироваться в этом тексте, который мы представили. Как он возник? Это результат большого труда Рабочей группы, которая у нас существует. Впрочем, не только ее, потому что в ней практически участвовали — привлекались к работе или сами, по собственной инициативе, включались в работу многие депутаты. Мы старались использовать все материалы при подготовке, но впереди большая работа по уточнению, по оттачиванию формулировок.

Я хотел бы отметить очень большую работу, которую провели наши эксперты, которые действительно самоотверженно готовили разные варианты текстов. Имена их обозначены в тех материалах, которые представлены Конституционной комиссии. Хотел бы также отметить, что этот текст «Основные принципы конституционного строя» является результатом отрядного консенсуса. Ведь в нашей Рабочей группе при подготовке текста участвовали депутаты, если можно так выразиться, от разных фракций, и тем более отрядно, что выработалось общее мнение. Как мне представляется, в ходе такой работы вырабатывается согласие, которое не зависимо от партийной принадлежности. Это дает основание с надеждой смотреть в будущее нашей Федерации.

Теперь о характере этого документа. Прежде всего мы хотели подготовить не только и не столько чисто юридический документ, сколько документ политический, политическую, если хотите, декларацию, соответствующую нашему окончательному разрыву с тоталитаризмом, страховке от его опасности, твердой ориентации на демократизацию, на цивилизованный, нормальный характер того общества, которое мы хотим построить.

Второе. Соответственно, этот текст не должен быть трудным для восприятия. Он должен быть понятным каждому гражданину, понятным и доступным. Если представить, что не каждый гражданин прочтет будущую Конституцию нашего государства, то он вполне может прочесть и освоить эти Основные принципы, которые, как об этом говорил депутат Румянцев, должны стать чем-то вроде первой главы будущей Конституции.

Важным мне кажется вот еще что: это основа для новой культуры, новой политической культуры, для столь передающегося в обновлении процесса образования и воспитания. Надо учитывать, что наше молодое поколение совершенно дезориентировано. Школьники, которые учатся сегодня в школах, и их учителя не знают, какому богу молиться, чему следовать, поскольку все учебники по гуманитарным предметам, особенно по обществоведению, устарели. Если угодно, этот документ может стать основой новой политической культуры для многих предметов, которые преподаются в школе.

Этот документ, соответственно, не следует, думается, рассматривать как какой-то временный документ, так же как и Конституцию. Это должен быть достаточно устойчивый, стабильный текст, ориентированный на длительный срок жизни. Конечно, мы не можем знать, сколько будет существовать вся Конституция, которую все мы будем готовить, весь депутатский корпус и народ в целом. Но, вероятно, и отцы-основатели, как их называют в Америке, американского государства, авторы американской Конституции не рассчитывали на то, что она будет существовать вот уже более 200 лет. Можно рассчитывать на то, что и наш текст будет достаточно подготовленным, во всяком случае, на уровне политического сознания нашего народа.

Наконец, хотел бы сказать, что в ходе обсуждения у нас были очень оживленные дискуссии, не принимавшие характера противостояния противоположных точек зрения. Речь шла об обкатывании, об оптимизации формулировок. Были, конечно, по ряду проблем разные варианты. О существовании некоторых вариантов меня просили доложить Конституционной комиссии. По первому пункту — суверенитет.

В первой же строчке, в начале, у нас шла формулировка и старых вариантов: «Добровольно объединяющихся в нем (в российском государстве) народов». Мы оставили эпитет «исторически объединившихся в нем народов». И предпочли все-таки дать это в прошедшем времени. Потому что иначе может создаться впечатление, что мы сначала рассыпаем Российское государство, а потом уже его собираем, а это, мягко выражаясь, неперспективно, в последней строчке этого принципа: «Самостоятельно определяет и проводит свою внешнюю политику». Очевидно, надо добавить слова «внутреннюю и внешнюю политику», возможно, слово «внутреннюю» выпало слу-

чайно, возможно, это добавление может явиться предметом обсуждения.

Некоторые пояснения по второму принципу — народовластие.

Смысл его ясен. Носителем суверенитета и источником власти является народ. Но вот здесь мы вводим такую оговорку, что народ осуществляет государственную власть через разные органы и непосредственно в формах и пределах, установленных Конституцией. Эта формулировка призвана предотвратить возможность анархии, если хотите, возможность власти улицы в тех формах, которые сейчас все единодушно осуждают, возможность хаоса, развала государства. Эта та оговорка, которая, как представилось членам Рабочей группы, является необходимой.

Очень важно, что, учитывая наш трагический исторический опыт, эта статья жестко оговаривает недопустимость узурпации власти кем бы то ни было в какой бы то ни было форме.

Третий принцип, собственно говоря, является исходным, вместе с принципом народовластия. Это — ориентированность Конституции на человека. То есть исходным основополагающим в новой Конституции должно быть не государство, как это было в действующей брежневской Конституции 1977 г., а исходное — человек и его права как высшая ценность.

В ходе подготовки проекта принципов предлагалось снять слова о государстве: «не является самоцелью», оставив лишь утверждающую часть фразы. Это уже решать Комиссии.

Четвертый принцип — политический плюрализм. Направленность и тональность его ясны. Собственно говоря, это ориентация на то, что политический плюрализм, несовместимый с диктатурой и тоталитаризмом, сейчас не отвергается (во всяком случае, формально) ни одним политическим течением в нашей стране.

Были разные предложения по второй части первого абзаца этого принципа: «Не допускается деятельность политических партий на государственных предприятиях, на государственной службе, в учебно-воспитательных заведениях» и так далее. Предлагалось к слову «партий» добавить «и других организаций, связанных внутренней дисциплиной», потому что политическая партия формально может называться иначе. Возможно, этот вопрос обсуждался, стоит добавить эпитет «государственных учебно-воспитательных заведениях» и так далее. По следующим перечислениям разногласий не было.

Я просто обращаю внимание на разные формулировки, которые возникали в ходе обсуждения.

В третьем либо четвертом пунктах в первичных проектах Рабочей группы предлагалось сказать о свободе совести; по итогам пришли к выводу, что формулы проекта, обсуждаемые вами, уже покрывают эту проблему. Впрочем, можно было бы сказать об этом одной фразой в связи с четвертым принципом.

Пятый принцип — разделение властей.

Обращу внимание на второй абзац: «Главой государства и исполнительной власти является Президент». Почему такая формулировка? Некоторыми предлагалось говорить просто о «главе государства», другие (и эта точка зрения взяла верх) пришли к выводу, что необходимо сказать о том, что президент возглавляет исполнительную власть, с тем чтобы правительство не противостояло ему, а являлось ему подконтрольным и предлагалось им (форма утверждения правительства будет предусматриваться конкретными статьями Конституции).

В этот проект введено ограничение власти президента. С одной стороны, прямое избрание всеми гражданами, чтобы отойти от той практики, которая начала было складываться у нас в союзном масштабе, с другой стороны, ограничение инвеституры двумя сроками. О конституционных ограничениях полномочий президента, формах контроля над его деятельностью и предотвращении опасного превращения его в диктатора, возможно, целесообразно сказать в соответствующей главе Конституции, хотя можно это сделать и здесь.

Дальше. Шестой принцип верховенства права и Конституции. Хочу обратить ваше внимание на два положения. Во-первых, о чем говорил Румянцев, что нормы Конституции имеют прямое действие. Как вы знаете, многие наши суды не принимают жалобы на нарушение Конституции, ссылаясь на отсутствие соответствующих законов или подзаконных актов, которые предусматривают, как пресекать нарушения Конституции. Если будет принято предлагаемое нами положение, то суды уже не смогут так себя вести, поскольку норма Конституции становится работающим законом.

Очень важно и другое положение, которого у нас прежде не было в Конституции. Это последний абзац: «граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попыта-

ется устранить конституционный демократический строй и правовое государство, если иные средства не могут быть использованы».

Эта формула вызвала у нас длительные дискуссии. Идея была принята всеми в том смысле, чтобы не допустить возвращения к прошлому, когда фактически осуществлялись узурпация власти и извращение конституционного демократического строя. Ведь при Сталине Конституция формально существовала, но строй не был демократическим, поскольку она просто не соблюдалась. Так вот, предусматривается право граждан на сопротивление, неповиновение такому положению.

Были споры по поводу возможного добавления: «сопротивления тем, кто попытается устранить насильственным путем конституционный демократический строй». Возражения против этого добавления были в том смысле, что внешне устранение конституционного строя может и не быть насильственным. Споры были и по последней части предложения: «если иные средства не могут быть использованы». Речь шла о том, что народ иногда оказывается не в состоянии использовать свои права или восстановить свои права тогда, когда демократически избранные институты оказываются игрушкой в руках авторитарной личности или тоталитарных структур.

По седьмому принципу предлагались скорее косметические поправки. Так, в последней фразе первого образца: «в условиях рыночного хозяйства» выдвигались варианты — говорить о рыночном хозяйствовании или о «рыночной экономике». Но это не существенно. Смысл всего этого пункта заключается в подчеркивании экономического плюрализма и равноправии всех видов собственности. Хотя прямо об этом не сказано, но предполагается, что экономический плюрализм включает и индивидуальную или частную собственность.

В конце пункта принципа последний абзац. Здесь предлагалась иная стилистика: «собственность служит общему благу», но все-таки большинством голосов приняли: «предполагает ответственность перед обществом». В некоторых конституциях, в частности, в Конституции Итальянской Республики, которая была принята в результате антифашистской войны и демократического движения Сопротивления, подчеркивается принцип не безграничной власти собственности, а ее ответственности перед обществом. Очевидно, равноправие всех видов собственности, свобода экономического развития долж-

ны быть уравновешены социальной политикой государства во имя всеобщего благосостояния, которая как раз и фиксируется у нас в восьмом принципе.

Здесь на третьей строчке снизу этого пункта говорится о научном и культурном развитии (благополучии) общества. Это альтернативный вариант: то есть предполагается говорить либо о благополучии, либо о развитии. Некоторые выступали против последнего слова, потому что оно может предполагаться в сторону безграничного развития производительных сил, что может быть антиэкологично. Поэтому, может быть, лучше предпочесть слово «благополучие».

Дальше девятый пункт — о федеративном устройстве. Здесь подчеркивается свобода объединения субъектов Федерации. Здесь возникает естественный вопрос о том, должны ли быть равноправны, равнозначны национально-территориальные и региональные образования. Практически этот вопрос, конечно, встанет в будущем. Конкретно говоря, должна ли быть автономия, например, Башкирии такой же, как автономия Дальневосточного региона, потому что, очевидно, будет происходить развитие в сторону образования крупных регионов с определенной автономией.

Очень важно подчеркнуть, чтобы не допустить распада Федерации, преобладания деструктивных процессов. Поэтому право Федерации в рамках ее компетенции (вводится это демократическое ограничение) должно, на наш взгляд, иметь перевес над правом субъектов Федерации.

Затем идет первый пункт — об отношениях с Союзом. Здесь, наряду с Союзом, в скобках говорится о Содружестве суверенных государств, потому что мы не знаем, как в результате нового Союзного договора будет называться будущее союзное государство. Подчеркивается, с одной стороны, неизбежность суверенитета Российской Федерации, с другой стороны, ее участие в Союзе в результате добровольного объединения с другими республиками.

Наконец, последний принцип, который оказался у нас 11-м, — политика мира и сотрудничества как направленность внешней политики. Коль скоро мы приняли ее в результате Декларации о суверенитете как определенное качество политики Российской Федерации, обратите внимание, что здесь подчеркнута миролюбивая ориентация на сотрудничество со всеми демократическими государствами. Так мы подчеркиваем нашу ориентацию на участие в сообществе го-



сударств, основанном на господстве права. Тем самым здесь как бы предполагается настрой нашего демократического государства против таких антидемократических режимов, как Иракский, осуществивший агрессию против другого независимого государства.

В этом же пункте говорится о передаче Федерацией части своих полномочий тому, что реализуется в современном международном сообществе международными организациями, союзами и, как подчеркивается здесь, системам коллективной безопасности. Впереди — создание таких систем как в Европе, так и в Азии. Ведь Россия — это евроазиатское государство. Так что здесь в принципе заложена радикально-демократическая ориентация и нашей внешней политики.

**Председательствующий.** В седьмом принципе нет отношения к земле. Я думаю, вряд ли Верховный Совет Российской Федерации возьмет на себя такую ответственность — принять закон о том, кто собственник земли, без того, чтобы не спросить об этом народ.

**Е.А. Амбарцумов.** Согласен с этой постановкой вопроса. То, о чем говорит Борис Николаевич, здесь заложено. Но я думаю, что было бы целесообразно (**Б.Н.:** землю выделить) ответить на этот вопрос, выделить землю. На мой взгляд, может быть провозглашен известный принцип. «Земля принадлежит тем, кто ее обрабатывает». Как исходный принцип.

**Председательствующий.** Не надо торопиться сейчас с ответом, надо просто в принципе в седьмом пункте заложить отношение к собственности — кто все-таки собственник земли? Совет или еще кто-то.

**С места.** В четвертом пункте не сказано о запрещении партий, пропагандирующих классовую ненависть.

**Е.А. Амбарцумов.** Это слово просто выпало, потому что у нас оно обсуждалось, и мы договорились включить его.

**Председательствующий.** Правильно. Еще выступления, пожалуйста.

**Г.В. Старовойтова.** В отношении пятого раздела, где речь идет о президентской власти, сочетающейся с исполнительной властью.

Не могли бы Вы объяснить, чем вы руководствовались здесь?

У разных членов Рабочей группы были разные мотивы. Я думаю, можно резюмировать так. С одной стороны, как мне кажется, у народа, наряду со стремлением к демократизму, преобладает стремление к сильной, эффективной власти, к преодолению беспорядка и

хаоса. Думается, у нас президент, опирающийся на доверие народа, рассматривался не только как глава исполнительной власти (администрации), но и как институт, соединяющий все три ипостаси власти (как в США). Но подходящей представлялась и французская модель, где президент является главой государства, и он формирует правительство, которое ему напрямую подчиняется. Французский президент, к примеру, проводит заседания Кабинета министров, хотя далеко не все, но в принципе имеют право председательствовать на этих заседаниях.

Мы не говорим о президентской республике, хотя можно так истолковать этот пункт. Но, как казалось, подчеркивать президентский характер республики в условиях, когда существует парламент и только ему принадлежит законодательная власть, не следует.

Этот принцип ориентирует на большую эффективность будущего парламента. Здесь не говорится о палатах, об их количестве — об этом будет сказано в соответствующем разделе Конституции, здесь подчеркивается исключительное право парламента на реализацию законодательной власти.

Заслуживает внимания предложение, поднятое в записке депутата Петра Сергеевича Филиппова (Ленинград), касательно последнего абзаца шестого пункта. Он предлагает предусмотреть право граждан оказывать сопротивление власти законными способами, а также право на гражданское неповиновение, если законные способы не могут быть использованы.

**Председательствующий.** Подкомиссия «Права человека и гражданина» — Ковалев Сергей Адамович.

**С.А. Ковалев.** Я не буду входить в подробности. Документы предварительные розданы. Остановлюсь главным образом на недоделанных вещах, на том, почему они недоделаны, и на трудностях, которые раздел вызывает.

Здесь говорилось о значительности и важности этого раздела готовящейся Конституции. Права человека — это центральное ядро права, любые коллективные права автоматически могут быть выведены из прав личности и никогда наоборот, в чем мы не раз убеждались.

В основу подхода положены очевидные и общепринятые принципы: права принадлежат человеку от рождения, они никем не дарованы и не предоставлены, это его естественные права. И высшей це-

лью государства, единственной целью является обеспечение и защита прав каждого и законных интересов личности.

Предложенный вам вариант раздела предварительный. Подкомиссия очень заинтересована в критике и замечаниях. Остановлюсь на проблемах того варианта, который есть. Вариант не единственный, существуют варианты пунктов предлагаемого раздела. Раздел должен был бы начинаться с главы или подраздела о гражданстве.

Авторам предложенного проекта казалось, что на самом деле это короткая глава о гражданстве, ее надлежало бы вывести как отдельный раздел Конституции, я не знаю уж как ее поместить, потому что определение того, как гражданин республики и как определяется гражданство, органично не вписывается в структуру раздела о правах человека.

Вероятно, такая глава или подглавка должна быть выделена, и, я думаю, что центральным фундаментальным ее принципом должен стать принцип неотъемлемости гражданства. Мы представляем собой в мировом сообществе редкое государство, где гражданства можно лишить.

В разделе пока практически не отражено то, что называется социальными и экономическими правами. Эта часть раздела готовится. И я хочу сказать о причинах, по которым они отсутствуют в предлагаемом вам проекте и об основном подходе в готовящейся части.

Дело в том, что в том виде, который для нашей страны стал традиционен и по примеру нашей страны стал традиционен и даже был навязан обществу<sup>1</sup>, эти социальные и экономические права, как полагают авторы предлагаемого проекта, вообще не должны быть отражены в Конституции, в этом разделе Конституции. Потому что, строго говоря, они не относятся к правам личности. Дело в том, что гарантировать такие права, как право на труд или право на жилище, не может ни одно государство и бессмысленно помещать в Конституцию общие декларации, которые не могут быть реализованы.

Я и авторский коллектив полагаем после обсуждения, что социальные и экономические права должны быть отражены совершенно иным способом, чем это сейчас делается. В этом разделе должны

---

<sup>1</sup> Видимо, имеется в виду Сообщество стран Варшавского договора. — Примеч. ред.

быть упомянуты только те права, которые в принципе возможно гарантировать. А что касается высших целей и намерений государства, то, вероятно, они должны быть помещены в общем разделе, а не в этом конкретном разделе «О правах человека».

Вот, наверное, эти два главных пробела предлагаемого вам предварительного результата.

В двух словах я остановлюсь на еще двух пунктах из предлагаемого текста. Это следующие.

Авторский коллектив предлагает некий новый государственный институт, который прежде отсутствовал в нашей стране и о котором сказано в статье 23 предлагаемого предварительного проекта. Это Институт Государственного комиссара Верховного Совета Российской Федерации по правам человека, на который возлагается контроль за соблюдением перечисленных в главе прав и над условиями их осуществления. Такого рода институт существует в ряде стран. Эти должностные лица и их аппарат называются по-разному. Возможно, это предлагаемое новшество требует специального закона, и он будет подготовлен, если Конституционная комиссия сочтет полезным и целесообразным, но в этой статье 23 есть несколько вариантов, о чем скажу несколько подробнее.

Предполагается парламентская неприкосновенность такого Государственного комиссара, который назначается парламентом и подотчетен только ему, предполагается целый ряд полномочий такой службы, таких как право проводить независимые расследования, как право истребовать любую информацию из любых государственных источников или общественных организаций, информацию по кругу компетентности этой службы. Такое право, как право приносить протесты, право вносить рекомендации, подлежащие обязательному рассмотрению, и так далее.

Два слова о причинах, по которым этот пункт вызывает у многих сомнение. Я, например, знаю, что есть такие критические замечания, как попытка ввести некоего нового прокурора, но, тем не менее, нам представляется это необходимым. Причины здесь две.

Практика работы нашего Комитета<sup>1</sup> показала и будет с каждым днем все более отчетливо показывать, что никакой парламентский

---

<sup>1</sup> Комитет Верховного Совета РСФСР по правам человека. — Примеч. ред.

комитет, никакая парламентская неспециализированная служба, то есть служба, которая ориентирована на законодательные задачи в основном, не может справиться с тем гигантским потоком жалоб и заявлений, часто не весьма обоснованных (но даже и в этих случаях за этими заявлениями боль и кровь и человеческая судьба), а часто и весьма обоснованных. Рассчитывать только на судебную и исключительно судебную защиту прав человека, как они сформулированы, довольно трудно практически, а иногда и принципиально невозможно. Существуют понятия в этом круге проблем, которые вообще трудно подвергнуть судебной защите. И мы знаем, что аналогичная служба, организованная, скажем, в скандинавских странах, в Польше (вот теперь), не всегда еще эффективны. Но мы знаем, что в иных странах существует весьма уважаемая престижная профессия *social workers*, которая работает эффективно и полезно. И вот я повторяю, что и сам вопрос об этой новации, и подробности, а также и формула статьи (быть может, в конституционной главе должен быть принят второй куда более подробный вариант) подлежат обсуждению, и эти обсуждения проводятся, и мы рады любым замечаниям по этому поводу.

Мы позволили себе предложить предварительный проект и еще одного раздела, который неестественно включить в главу «О правах человека», но который существенным образом с гарантиями прав связан — это предварительный проект раздела «О чрезвычайном положении».

О чрезвычайном и военном положении упомянуто также в главе «О правах человека» в Конституции, быть может, оно должно быть упомянуто более подробно.

Я не стану говорить о всей конструкции этого короткого конституционного раздела, который также требует специального закона. Такой закон готовится.

Я скажу лишь о главных принципах этого раздела. Их, по сути дела, два, может быть, три. Чрезвычайное положение (я опускаю сейчас военное) может быть объявлено только в случае неизбежной и серьезной угрозы самому организованному существованию общества.

Второй — постоянный парламентский контроль над действиями исполнительной власти, получающей в этом случае повышенные полномочия.

И, наконец, третье, что надлежит здесь заметить, — должна быть жестко оговорена неприкосновенность некоторых основных прав человека при введении чрезвычайного положения. Другие могут быть приостановлены или ограничены, но такие права, как право на жизнь, как право на свободу от пыток, как права семейные, права детей, как свобода совести и убеждений и запрещение дискриминации исключительно по признакам цвета кожи, расы, убеждений, языка и так далее — должны быть конституционно зафиксированы как неприкосновенные.

Поэтому, может быть, 19-я статья предыдущего раздела о правах человека должна быть принята в несколько более подробном варианте. Но это вопрос технический, который трудно решать без «скелета», каркаса всей Конституции в целом.

Я хочу подчеркнуть тонкий момент, связанный со статьями о чрезвычайном положении. Я сказал о запрещении дискриминации исключительно по цвету кожи, политическим и иным убеждениям, вероисповеданию и так далее. Однако в общеизвестных международных документах запрещение дискриминации по перечисленным признакам не сопровождается никакими оговорками типа «исключительно». В случае чрезвычайного положения, к сожалению, этот более осторожный подход приходится применить, потому что само чрезвычайное положение может быть вызвано, например, действиями какой-нибудь национальной или этнической группы.

Мы подчеркиваем, что в этом случае одна только национальная принадлежность не может быть причиной никакой дискриминации. Можно себе представить теоретическую ситуацию (например, выходящее за рамки закона феминистское движение), когда даже по признаку пола, но не исключительно по признаку пола, возможна и неизбежна некоторая дискриминация.

Если есть вопросы, я готов ответить.

**Председательствующий.** Сергей Адамович, нет ничего о двойном гражданстве.

**С.А. Ковалев.** Борис Николаевич, я думаю, что эти положения должны войти в подглавку или главку о гражданстве вообще, и есть некоторые технические трудности для написания этой главы.

До того, как обсуждена и принята концепция Союзного договора, достаточно трудно эту главу предложить. Во всяком случае, ее придется предлагать в нескольких вариантах.

Что касается точки зрения моей и моих соавторов, я думаю, что двойное гражданство возможно, и оно должно быть закреплено в законе.

Такова моя точка зрения.

**Председательствующий.** Хорошо, а вот автономная республика объявляет суверенитет и объявляет, что татарин — гражданин Татарии. Как в этом случае, тройное гражданство?

**С.А. Ковалев.** Это опять, я хочу подчеркнуть, не исключительно область нашей подкомиссии. Послушаем, что скажет по этому поводу автор раздела о федеративном устройстве.

Если мне говорить об этом вопросе, то я думаю, вообще говоря, федеративное устройство надо еще смотреть, должно ли оно быть основано на том принципе, который до сих пор существует.

Мне, например, территориальный принцип представляется предпочтительным и очень естественным. И тогда вопросы о двойном и тройном гражданстве не могут возникать.

Я бы вопрос о двойном гражданстве вообще относил бы к тому, что мы привычно называем границей.

В разных странах подход к этому не одинаков, однако те, которые допускают, чтобы гражданин Израиля был бы и гражданином Соединенных Штатов и наоборот, как будто никаких неудобств и трудностей от этого не испытывают.

**Председательствующий.** Пожалуйста, вопросы.

**Из зала.** По пункту два написано: «Гражданину РСФСР гарантируется право свободно распространять любую информацию». А как быть с государственной тайной?

**С.А. Ковалев.** Вы правы, и такие ограничения существуют также и в Пакте о гражданских и политических правах. Мы обсуждали этот вопрос. Мы решили, что это не окончательный текст и потому оставили его так. Тем более что необходимо, как вы понимаете, специальное законодательство, которое и требуется международными документами, в том числе теми самыми пактами.

Однако, я думаю, что и конституционно некие ограничения должны быть зафиксированы, вероятно, в качестве второй части этой статьи, но они не должны быть такими, какими они содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Формула, предлагаемая этим пактом, настолько растяжима, что я не знаю сведений, которые могли бы быть распространены без риска,

что они окажутся квалифицированными как сведения, не подлежащие распространению.

Я думаю, что в самом Вашем вопросе есть и ответ. Только ограничения этого рода должны быть жестко сформулированы.

Принцип такой: коммерческая, государственная, военная или частная тайна не подлежат распространению. А распространитель должен нести за это ответственность. Вот и все, и никакие такие удобоперевертываемые ссылки на государственную безопасность, нравственное здоровье населения и прочее не должны допускаться.

Эти ссылки в международных законах появились потому, что был ряд стран, который энергично настаивал на всякой удобной неопределенности.

**Председательствующий.** Подкомиссия федеративного устройства — Федор Вадимович Шелов-Коведяев.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Учитывая, что сюжетам, которые вы будете заслушивать, будет уделено большое внимание вечером, и учитывая, что не только наша подкомиссия занималась этой работой, но и структуры в составе Совета национальностей и ряд автономных образований подготавливают свои проекты, то я остановлюсь только на некоторых предварительных итогах. Немногим более чем за полтора месяца мы определили задачи и основные направления работы подкомиссии. Мною был написан проект Основных принципов федеративного устройства. Депутаты Мазаев и Шахрай создали эскиз проекта Федеративного договора. Написан инициативный проект федеративного договора депутатом Митюковым. Он прошел несколько туров обсуждений, в том числе и с представителями автономных образований на территории РСФСР, например, с представителями Якутии и другими.

Часть этих документов содержится в тех материалах, которые вам розданы. 24—26 августа были проведены консультации с представителями автономных образований в Москве. Участвовали, в частности, Митюков и другие депутаты. В течение июля — августа ряд членов подкомиссии проводили аналогичные встречи в самих автономных образованиях, в частности, депутаты Дмитриев и Бигнов, эксперты, профессора Кикоть, Зорькин, Страшун участвовали в разработке принципов федеративного устройства, в разделе основных принципов — о чем здесь докладывал депутат Амбарцумов.



Уже в последние 10 дней состоялись три рабочих заседания подкомиссии, проводившиеся, правда, не всегда в одинаковом составе, виной чему была загруженность членов подкомиссии. В ней участвовали депутаты Дмитриев, Баловнев, Подопригра, Шахрай, Митюков, Мазаев, Шелов-Коведяев и эксперты Кикоть, Зорькин, Страшун.

В итоге подкомиссия выносит на суд высокого собрания принципы федеративного устройства Российской Федеративной Республики и федеративного договора, которые содержатся в зеленой папке, довольно краткий текст. Это, конечно, не окончательный какой-то вариант, и разные точки зрения, существующие по данному вопросу, я доложу сегодня вечером, когда будет сюжет, на который запланировано два часа.

Но прежде я хочу сделать несколько замечаний общего порядка.

Почему я употребляю название — «Российская Федеративная Республика — РФР»? Хочу сейчас только обозначить проблему. В соответствии с концепцией реформы федеративного устройства РСФСР, предполагающей невмешательство во внутренние дела, в том числе и в определение форм внутриреспубликанского устройства субъектов Федерации, думается, было бы нецелесообразно закладывать в название Федерации определение — «советский», предопределяя тем самым форму организации высшего органа законодательной власти в субъектах Федерации. Совсем не исключено, что разные субъекты пожелают назвать свои высшие законодательные органы по-разному: парламент, национальное собрание, сенат, государственная дума или как-нибудь иначе.

Неужели же в таком случае подобные субъекты должны изгнаться из Федерации только потому, что они назвали свой парламент не советом, а как-то иначе?

Далее. Признавая право частной собственности, мне думается, мы обязаны исключить из названия России определение «социалистическая», поскольку это несовместимые в определенной степени понятия. К тому же, почему ни одна развитая страна не пишет в своем названии определение — «капиталистическая». Очевидно, важна не та или иная терминология в названии страны, а то, как люди живут. Да и нельзя сохранить в названии государства идеологизмы, не выдержавшие проверки временем и за которыми, как выясняется в ходе дискуссий последних лет, не известно еще что стоит.

И, наконец, исторически, я должен сказать, если мы возьмем Конституцию Российской Федерации 18-го года, то увидим, что там нет единого названия, собственно, самой Федерации. Она называется то Российской Федерацией, то Российской Федеративной Республикой, то Российской Федеративной Социалистической Республикой. А окончательное название — есть результат не какого-то придуманного решения, а результат консенсуса на основе чисто эстетического восприятия — параллелизма — РСФСР. Два «Р», два «С» и в середине «Ф». Это зафиксировано в исторических документах. То есть в угоду форме были принесены сущность, содержание, поскольку когда это название утверждалось, то о социализме как таковом и мечтать еще не приходилось.

По-настоящему же существенным принципиальным моментом в истории российской государственности последнего времени являлась федеративная, пусть в основном чисто внешне, организация. Этот принцип и должен быть, по-видимому, отражен в названии Российского государства. Поскольку многие национальные республики указывают на неловкость, когда в Российскую республику на правах субъектов входят образования также республиканского статуса, то есть когда в республику входят республики, то, возможно, следует для России принять название, состоящее только из двух слов — «Российская Федерация» или «Российская Федерация республик», или как-то иначе.

Представляется (и тут я перехожу к тому блоку мнений, которые широко обсуждались в подкомиссии и которые в основном были согласованы между членами подкомиссии, участвовавшими и в дискуссии), что субъектами радикально реформированной Российской Федерации должны стать как национальные, так и региональные образования.

Я помню, о чем здесь говорил Сергей Адамович, что вообще предпочтительнее, возможно, чисто региональный принцип Федерации, чисто территориального деления, но я повторяю, что об этом я надеюсь поговорить вечером. При этом представляется принципиально важным, чтобы все национальные образования были уравнены в правах, чтобы мы ушли от эффекта, который во многих научных и политических кругах уже получил ироническое название — русской матрешки, когда одна нация помещается внутри другой нации, когда национальные образования существуют нескольких уровней, и для

обеспечения своих прав один народ вынужден апеллировать к другому народу, чего совершенно не должно быть. При этом статус регионального субъекта Федерации приравнивается к статусу национального субъекта, я подчеркиваю: статус регионального субъекта к статусу национального субъекта, а не наоборот.

Устанавливается общий тип субъекта Федерации — республика, это тоже чрезвычайно важно, поскольку субъектом Федерации может быть только единый тип субъекта — соответственно, республика либо национальная, либо территориальная с компенсацией значительно более широкой, чем у нынешней АССР, я тоже это подчеркиваю, чем у нынешней АССР.

При этом региональными субъектами Федерации могут стать как современные крупные административно-территориальные единицы, так и укрупненные на базе научно проработанных программ, тесно связанные хозяйственными узами и взаимными экономическими интересами, региональные структуры, объединяющиеся из нескольких современных областей на добровольной и глубоко научной основе.

Здесь надо учитывать, что хозяйственное районирование имеет в России, как и любом государстве, давнюю историю, многовековую традицию.

Большинство, например, областей Центральной России практически продолжают существовать в тех же границах, в каких существовали губернии в 1775 г. Таким образом, это уже готовый сложившийся организм, доказавший свою жизнеспособность временем. Я не экономист и надеюсь, что вечером выступят и эксперты — специалисты по региональной политике, которые смогут либо поддержать меня, либо опровергнуть. Я могу говорить только об исторических фактах.

Субъектами Федерации, представляется, должны стать и два федеративных округа — Москва и Ленинград. Думается, что такое решение оправдывается также российской историей, в которой с начала XVIII столетия прочно укрепилось понятие двух столиц — Санкт-Петербурга и Москвы.

Компетенция в Российской Федерации делегируется снизу вверх. Субъекты Федерации полностью самостоятельны в решении своих внутренних дел. Они суверенны постольку, поскольку они не передали часть своей компетенции Федерации. Статус каждого субъекта Федерации учитывает особенности быта, уклада, навыков хозяй-

ственной жизни, национальные традиции и так далее. Это я говорю специально для того, чтобы не было опасения, что, скажем, единый статус, о котором я говорил, выравнивает всех, независимо от национальных различий и тому подобное. Субъекты Федерации имеют право федеральной законодательной инициативы и могут выносить свои предварительные суждения по федеральным законам. К исключительной компетенции Российской Федерации представлялось бы целесообразным отнести внешнюю политику, определение основ экономической и финансовой политики, включая таможенные правила, координацию распоряжением стратегическими федеральными сырьевыми ресурсами, внешние совместные магистральные перевозки федеральным транспортом, атомную энергетику, оборонную сферу, космические исследования, федеральную связь.

Территориальным коллективам городов и сел, их объединениям в Российской Федерации необходимо гарантировать широкое местное самоуправление. Но это отдельная тема.

Особо следует сказать о том, что на период заключения федеративного договора представляется разумным установить мораторий на изменение границ национальных субъектов Федерации, оговорив, что в дальнейшем эта — временная мера не исключает возможности образования новых субъектов Федерации путем деления уже существующих или выделения новых субъектов из нескольких ранее существовавших, либо, наконец, в результате объединения нескольких субъектов в один, как это предусмотрено, например, в Конституции ФРГ. Имеется в виду, что на период заключения договора ни национальные территории не должны посягать на территорию соседей, включая регионы, ни регионы покушаться на территорию национальных образований. Здесь речь должна идти о том, что, к сожалению, многолетняя национальная политика КПСС привела к тому положению, когда восстановление справедливости по отношению к одному народу выльется в борьбу с другим, и самое страшное, что эта ситуация рискует стать универсальной. Слишком многие имеют право на сатисфакцию.

В организации процесса заключения федеративного договора могут принимать участие федеральные структуры РСФСР, подготавливая научную базу для образования региональных субъектов Федерации и разрабатывая проект модели федеративного устройства. В Федеративном договоре, чтобы он не повторял будущую конституцию

(мы полагали бы, что Федеративный договор должен войти как часть в будущую конституцию, но несколько предшествовать ей), необходимы, думается, следующие разделы: общие принципы (тип федерации и федеративного устройства), принципы образования субъектов Федерации (то есть категории субъектов Федерации и их статус), определение сфер компетенции — компетенции субъекта Федерации, компетенции Федерации и смешанная компетенция субъекта и Федерации в целом, организация процесса заключения федеративного договора (здесь мы полагали бы, что возможны два варианта, мне лично представляется предпочтительным договор между субъектами Федерации) и самые общие положения о государственном устройстве без их детализации.

Вот это то, что я хотел бы доложить вам на данный момент.

**Председательствующий.** Спасибо.

**А.Ю. Федоров.** Мне кажется, не очень убедительно у Вас прозвучал тезис о том, что уравниваются права национальностей территориально. И второе — Вы утверждаете, что не может быть посягательств на территорию соседей, а если уже были посягательства?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я не могу Вам ответить на первый вопрос, потому что Вы сформулировали его слишком общо: убедительно или не убедительно — это, конечно, личное восприятие. Если у Вас возникнут какие-то более конкретные вопросы, то я надеюсь на них ответить, будет широкая дискуссия во второй половине дня и тогда будет больше времени, и я рассмотрю все возможные варианты реорганизации Федерации. Это первое.

Во-вторых, я не говорил о том, что в принципе вообще никогда нельзя будет менять границы, я сказал, что на время заключения федеративного договора надо объявить мораторий на изменение границ, а дальше специально оговорил, что это не закрывает возможности; это временная мера. И в том документе это написано. Так что этот упрек в данном случае ко мне не относится.

**Председательствующий.** Подкомиссия по системе высших органов государственной власти — Леонид Борисович Волков, пожалуйста.

**Л.Б. Волков.** Я прежде всего хотел бы, как и все предыдущие координаторы подкомиссий, посвятить хотя бы одну минуту характеристике работы самой комиссии и подходов ее к нашим проблемам.

Те наброски, тот большой материал, который вам сейчас представлен, действительно есть плод коллективного труда. Но он никоим образом не может рассматриваться как окончательный продукт, поскольку это касается самих текстов. Он является промежуточным серьезным, хорошо проработанным продуктом в том отношении, что если вначале все мы искали подходы от опыта мирового, от опыта российского государственного, нашего собственного отрицательного или положительного конституционного опыта, то в процессе длительной работы постепенно налаживался консенсус в том смысле, что мы должны сделать русский, российский вариант Конституции, способный отразить реальность нашей ситуации. Не только кусками надергать из различных опытов, а создать некий целостный органичный проект. И в этом направлении, я думаю, мы продвинулись далеко, но именно поэтому целый ряд положений является альтернативными и, конечно, требует уточнения. И такое уточнение будет, очевидно, проводиться всеми нами вместе, в том числе и рабочей группой.

В этой связи я просил бы вас, так же как и мои коллеги, выступавшие передо мной, положить перед собой тот текст, который называется «Высшие органы государственной власти федеральной республики России» — вот такой вариант. А также — вслед за мной будет выступать Виктор Леонидович Шейнис, второй координатор подкомиссии, — положить его текст, связанный с разработкой избирательной системы и тоже высших органов государственной власти. Я должен сказать, что между нами большая степень согласия, как вы увидите из этих текстов, но Виктор Леонидович делает больше акцент на вопросах избирательной системы и формирования парламента, а в тексте, предложенном вам сейчас, в основном разработаны вопросы парламента, вопросы правительства, причем в виде хотя и незавершенных, но все-таки более или менее конкретных правовых конституционных текстов, вопросы президентской власти.

Вопросы судебной власти и некоторых других властей, естественно, сюда не включены, потому что этим занималась отдельная подкомиссия, и Борис Андреевич Золотухин вам об этом доложит.

Итак, я хотел бы остановиться на некоторых принципах и некоторых особенностях этого варианта проекта, этого варианта.

В отличие от того, что сформулировано в предложенном варианте основных принципов, где президент обозначен не только как гла-

ва государства, но и глава исполнительной власти, в нашем варианте президент обозначен только как глава государства.

Я думаю, что мне не нужно аргументировать в принципе необходимость введения должности президента, поста президента потому, что, я думаю, что по этому вопросу особых разногласий не только между членами рабочей комиссии, но и между народными депутатами, наверное, не будет. Это — ясно выраженная воля народа и тенденции, которые уже фактически реализованы в значительной части союзных республик и в самом Союзе.

Президент необходим. Вопрос о том, как он должен быть избран. И я предлагаю, я думаю, что тоже не должно вызвать особых разногласий, вариант всенародного избрания на основе прямого, равного и так далее избирательного права.

Но вопрос в том, должен ли быть президент главой исполнительной власти, требует дальнейших размышлений. Мы провозгласили принцип разделения властей и мы хотим, чтобы этот принцип был проведен с учетом нашей реальности.

В проекте, который здесь предложен, каждому типу власти как бы придана ее функция. Президент представлен в этом проекте как выразитель политической воли народа, как фигура, которая на определенном уровне высоты воплощает государственность, воплощает государство, воплощает политическую волю народа и выступает в роли государственного субъекта, обеспечивающего правопреемство власти, правопреемство воли, высоту и принципиальность в работе всех государственных органов. Это очень важно в современных условиях.

Я бы сказал, что против соображения о том, чтобы считать президента главой исполнительной власти, работает одно очень маленькое обстоятельство — наши «табачные» бунты. Мы не можем допустить, чтобы президент нес ответственность за любые хозяйственные и прочие неурядицы. Президент должен обладать очень широкими полномочиями, но он не должен отождествляться с повседневными проблемами жизни. Президент воплощает преемственность политики, правительство воплощает ее динамику: сменяемость политики. Нормальный способ выхода из кризиса в любой стране — это смена правительства. Правительство должно быть сменяемым. В этом ничего страшного нет. Президент же должен быть постоянным на длительный срок. Вот поэтому здесь предусмотрено, что президент из-

бирается, в отличие от парламента, на семь лет, на более длительный срок. И вы увидите по тексту, я не имею возможности подробно его рассматривать, но здесь достаточно четко основное сказано о президенте. Он обладает очень широкими полномочиями. Правительство подотчетно президенту. Президент назначает целый ряд высших государственных лиц, предусмотренных Конституцией. Президент представляет парламенту главу правительства. Президент может по своей воле уволить правительство в отставку, если он считает это нужным, но президенту не предоставлено право роспуска парламента. Это спорный вопрос, и я думаю, что в наших условиях этот вопрос требует очень серьезного подхода. Мы пока не предусмотрели роспуска парламента. И все-таки правительство формируется на парламентской основе, на основе парламентской инициативы, на основе консультаций президента с парламентскими группами, фракциями, в нашей ситуации, то есть как правительство парламентского общества.

Это первая особенность проекта. Здесь предусмотрена также возможность смещения президента, но в усложненном порядке, и предусмотрена фигура вице-президента, который, как это существует в некоторых других странах, предлагается президентом в тот момент, когда он выставляет свою кандидатуру или его кандидатура выставляется на выборы. Таким образом, вице-президент избирается одновременно с президентом, и от фигуры вице-президента в какой-то степени зависит выбор народа.

Парламент. Парламент, как здесь записано, является высшим и единственным законодательным и представительным органом республики. Думается, что в данном варианте это очень важное положение потому, что сегодня мы сталкиваемся с ситуацией, когда чуть ли не каждый район провозглашает себя суверенным государством, а между тем суверенитет неделим. Суверенитет не может быть разделен даже внутри Федерации. Какие угодно широкие полномочия и права должны быть предоставлены субъектами Федерации, но не государственный суверенитет. Высшая законодательная власть на территории всей республики должна принадлежать и может принадлежать, на наш взгляд, только парламенту республики. Он представляет законодательную волю народа, принцип народного суверенитета и правового государства. Иначе мы не сможем защитить и права лич-



ности, и обеспечить нормальное функционирование рынка и так далее.

Большинство из нас приходит к мнению, что парламент должен быть двухпалатным, но это не должен быть парламент того типа, который существовал до сих пор с двумя равными палатами. Если это федерация, то, очевидно, нужна так называемая нижняя народная палата и палата федеральная. Здесь они обозначены как федеральный совет и палата народных депутатов. Федеральный совет осуществляет жесткий контроль над законодательной деятельностью нижней палаты с точки зрения интересов субъектов Федерации.

Способы формирования верхней палаты могут быть различными. Виктор Леонидович, очевидно, более подробно остановится на своих соображениях по этому поводу, а в том варианте, который предложил я, довольно сложный способ формирования. Мне кажется, что в сложившейся ситуации, особенно в переходной ситуации, он более удобен потому, что он включает, между прочим, и избрание части членов верхней палаты членами нижней палаты, и назначение одной трети президентом по его выбору и избрание одной трети непосредственно советами субъектов Федерации. То есть здесь мы не создаем громоздкой системы дополнительных всеобщих выборов и в то же время обеспечиваем хорошо уравновешенную, эффективную, я бы сказал, в значительной степени профессиональную верхнюю палату.

Основные функции по формированию правительства и принятию законов сосредоточены в нижней, народной палате. Это ее главная функция в отличие от того, что происходит сейчас. Верхняя палата в основном выполняет контрольные функции, но пользуется правом законодательной инициативы. Она пользуется правом вето, так же как и президент, который пользуется правом вето в отношении любого закона, и мы пока не записали, сколько раз он может налагать вето. Кстати, по мере того, как я останавливаюсь на отдельных органах высшей власти, я обозначаю такие полномочия президента, чтобы было видно, насколько они на самом деле широки, но все же ограничены.

В этом варианте предусмотрен и порядок перехода к новой системе власти. Он может быть довольно быстрым, поскольку провести выборы президента — это вещь вполне доступная, и народ на это пойдет, хотя народ и устал от выборов.

Что касается формирования парламента, то, думается, до истечения срока полномочий Съезда народных депутатов, он в своем составе мог бы выполнять функции нижней палаты, а Верховный Совет с теми дополнениями, которые будут внесены, мог бы выполнять функции верхней палаты. При этом для того, чтобы эта работа была реальной и чтобы мы не сталкивались больше с теми проблемами, с которыми мы столкнулись (с численностью и прочим), предусмотрены некоторые положения, касающиеся порядка работы палаты народных депутатов. Имеется в виду, что она собирается на сессии четыре раза в год по 45 дней и при этом, используя зарубежный опыт, палата может 30 дней работать как так называемый комитет всей палаты. Этот опыт имеется в Англии, в Америке и в некоторых других странах. То есть она работает в регламенте дискуссии, в порядке обсуждения законодательных предложений, и поэтому не требуется соответствующих кворумов и присутствия всех депутатов для того, чтобы обсуждать эти вопросы. Только 15 дней каждой сессии четыре раза в год палата работает в парламентском режиме, когда требуется кворум, так снимается проблема присутствия, участия, затрат. Как комитет всей палаты, народная палата может работать в составе 500, 600, 700 человек, по 15 дней четыре раза в год она может работать в полном составе и принимать уже проработанные, уже осужденные более или менее законы.

Наконец, правительство. О правительстве сказано не так много, потому что не имеет смысла сейчас, с учетом того, что мы не накопили еще опыта и идет эксперимент, подробно описывать структуру правительства, его ведомственные учреждения. Сформулировано главное, что правительство выполняет функцию исполнительной власти как власти, действующей строго и жестко в рамках закона. В проекте прямо сказано, что никакие акты правительства не могут не только противоречить закону, но и не могут превышать полномочия, представленные законом и Конституцией. Конечно, правительство ответственно перед парламентом, сказано здесь, и действует на основании и в пределах вотума доверия, выраженного палатой народных депутатов. Оно отчитывается в своих действиях перед президентом, который может давать ему рекомендации, и оно обязано их рассматривать и учитывать в своей деятельности. Президент, как я уже сказал, может поставить вопрос об увольнении правительства в отставку, а может сам своим декретом уволить правительство в от-

ставку. Но он должен тогда в течение двух недель представить новые кандидатуры на основе консультаций с парламентом.

Здесь сказано также, что постановления, распоряжения правительства республики, не противоречащие Конституции и законам, подлежат обязательному исполнению на всей ее территории и неиспользование актов правительства, так же, кстати, как и законов, влечет за собой ответственность. Это важный момент, но он не относится, строго говоря, только к структуре высших органов власти. Пора покончить с той ситуацией, когда у нас сплошь и рядом не используются ни законы, ни решения правительства, когда у нас существуют какие-то другие механизмы и другие системы. Конституция в этом смысле устанавливает прямую ответственность, она должна быть конкретизирована в уголовном кодексе и в административном кодексе не только за правонарушения, но и за неисполнение законов и решений правительства.

Наконец последнее. Поскольку мы проводим принцип разделения властей и должны его проводить последовательно, это должно найти отражение еще в двух моментах. Во-первых, должна быть как-то обозначена независимость и, если хотите, определенная несменяемость государственного аппарата, государственной службы. Государственный аппарат должен быть политически нейтральным. Это должны быть профессионалы, и они могут быть назначены на профессиональной основе и уволены только на профессиональной основе, если они непригодны или недисциплинированы, но аппарат не уходит со сменой правительства. Этот принцип должен быть заложен в Конституции. Может быть, формулировка пока еще сырая, но определенный конституционный статус государственной службе, я имею в виду правительственной, прежде всего, службе, здесь придан.

Во-вторых, мы не разрабатывали вопросы местного самоуправления. Поскольку сейчас идет большая работа в соответствующем комитете, имело смысл пока с этим немного повременить, здесь очень много сложнейших вопросов. Например, вопрос, который поставил Борис Николаевич по поводу собственности не землю, сейчас приобретает просто-таки драматическую форму, потому что сегодня, кто первый сказал «а», тот и собственник. И это грозит развалом государства и развалом экономики. В этом вопросе нужен чрезвычайно осторожный и вместе с тем принципиальный и жесткий подход. Мы

не разрабатывали этот вопрос. Но один принцип, который здесь не изложен, но который мы имеем в виду, состоит в том, что местное самоуправление должно быть отделено от государственного управления на местах, от государственной власти на местах. Оно должно пользоваться довольно широкими правами при решении местных вопросов, но наряду с этим должна существовать государственная власть на местах и поэтому здесь предусмотрен институт губернаторов, которые назначаются также президентом.

**Председательствующий.** Спасибо. По этому же разделу Виктор Леонидович Шейнис.

**В.Л. Шейнис.** Уважаемые депутаты, моя задача несколько облегчается тем, что в выступлении моего коллеги, Леонида Борисовича Волкова, значительная часть вопросов уже была представлена. Тем не менее проблема политического устройства настолько сложна, настолько возможны различные подходы к решению тех или иных конкретных вопросов, что это потребовало двух презентаций наработанного материала. Не повторяя того, что уже было сказано, я позволю себе привлечь ваше внимание преимущественно к тем открытым, спорным вопросам, которые должны явиться предметом сегодняшнего и ряда последующих обсуждений, вопросов, по которым нам еще предстоит определить свои позиции.

Итак, речь пойдет преимущественно о тех вопросах, которые не имеют окончательного решения. Как и мои предшественники на этой трибуне, я попрошу вас взять вложенный в первую папку документ «Основные принципы организации избирательной системы и высших органов власти».

Прежде всего об избирательной системе. Качество тех органов власти, которые будут управлять республикой, — этот тезис, по-видимому, не нуждается в специальном обосновании — будет в решающей степени зависеть от того, как будут проводиться выборы. Существующая избирательная система, лишь в незначительной степени подкорректированная по сравнению с теми временами, когда она выполняла чисто декоративные функции, не является удовлетворительной и нуждается не просто в частных модификациях, а в существенных изменениях.

Существует мировой опыт, который тоже достаточно разнообразен и изменчив: он меняется от страны к стране и от одного периода к другому. И это не случайно, ибо в процессе выборов приходится

решать задачи не просто различные, но в значительной мере противоречащие друг другу; нужно осуществить персональный отбор наиболее авторитетных лиц, которым доверяет население, нужно произвести политический отбор, с тем чтобы в парламенте и в других органах власти были представлены по возможности в том же соотношении, что и в стране в целом, основные политические позиции, политические течения, нужно, наконец, осуществить профессиональный отбор (наиболее подходящих для данной работы лиц). Совершенно очевидно, что первое, второе и третье совпадают далеко не всегда.

Мы едва ли сумеем сразу в законченном виде выработать оптимальную избирательную систему, отвечающую нашим целям, и поэтому, мне представляется, первый вывод заключается в следующем. В Конституции должны быть заложены только самые основные положения, все остальное должно быть сконцентрировано в избирательном законе, который легче и проще подвергать корректировке.

Практически все современные конституции, в том числе и наша Конституция, декларируют всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Мне хотелось бы обратить ваше внимание на то, что и первый, и второй, и третий принципы подвергаются в реальной практике определенным ограничениям. И именно не общую декларацию, а эти ограничения нам надо тщательно обсудить и принять решения, в каком виде мы их зложим в Конституцию.

Яснее всего с всеобщностью избирательного права. Очевидно, лишь незначительные весьма группы населения, скажем, душевнобольные или лица, осужденные судом, в избирательных процедурах участия не принимают, хотя и здесь требуются уточнения. Скажем, кто лишается избирательного права, во всяком случае, пассивного, кто осужден судом или кто находится в местах заключения? Проблема эта уже возникала в связи с незаконным арестом членов комитета «Карабах». Но это частность, которая относится скорее к избирательному закону, чем к Конституции.

Более сложный вопрос — равные выборы. Ограничиваемся ли мы тем, что каждому избирателю предоставляется один голос или мы должны придерживаться также принципа, по которому за каждым депутатом должно стоять по возможности одинаковое количество избирателей? Или же этот принцип практически не осуществим? Далее, принцип прямых выборов. Как известно, нынешний Верховный Совет избран не прямым, а косвенным образом, что вызвало не-

мало критики. Будем ли мы если не весь Верховный Совет, то вторую палату, буду для краткости называть ее верхней палатой, избирать на прямых выборах? Вопрос этот надо решать.

Следующий вопрос. Предпочитаем ли мы мажоритарную или пропорциональную систему? Мировая практика знает бесчисленное количество вариаций той и другой системы. Нам надо принять решение — и, по-видимому, оно так или иначе должно быть отражено в Конституции, а не только в избирательном законе — предпочитаем ли мы ту или другую систему. На этот счет нам хорошо бы сегодня выяснить мнение членов Конституционной комиссии. Именно поэтому розданную ранее анкету нам обязательно нужно получить в течение первого перерыва в заполненном виде. Я пользуюсь случаем напомнить, что для того, чтобы получить ответы и доложить их Конституционной комиссии, сюда приглашена группа социологов.

Итак, в анкете поставлен вопрос о выборе между пропорциональной или мажоритарной избирательными системами. Мое мнение сводится к тому, что в наших условиях, как во всех других случаях, мажоритарная система нарушает права меньшинств и вдобавок не имеет тех преимуществ, которыми оправдывается ее сравнение в некоторых странах, как, например, в Великобритании. То есть, выражая позицию известной части членов Конституционной комиссии, я выступаю за пропорциональную систему.

Далее. Опыт показывает, что результаты выборов во многом предreshаются на стадии выдвижения кандидатов. Так было во время выборов 1989 года, так было, хотя и в меньших масштабах, на выборах 1990 года. Общий принцип, который, по-видимому, необходимо заложить и в Конституцию, и в избирательный закон, заключается в том, что процедура выдвижения должна быть максимально демократизирована, должны быть сняты любые рогатки, и только избирателям, а не промежуточным органам, должна быть предоставлена полная возможность самим выбрать из числа кандидатов тех депутатов, которые, по их мнению, должны представлять их в парламенте и местных органах.

Поэтому представляется целесообразным ввести три типа выдвижения. Первый тип — списки, которые выдвигают политические партии. Скоро их у нас будет много. Второй тип — право выдвижения кандидатов имеют организации с признанным статусом. Например, трудовые коллективы. Третий и очень важный способ — группы

избирателей осуществляют выдвижение в рамках петиционного права. Определенная группа избирателей, численность которой может быть оговорена в избирательном законе, представляет своего кандидата и нотариально подписавшихся. Нынешняя сложная конструкция собрания избирателей по месту жительства не нужна.

Вопрос об организации выборов. По-видимому, необходимо разделить две разные функции. С одной стороны действуют избирательные комиссии, как и в ныне действующей системе, но порядок формирования избирательных комиссий в центре и на местах должен быть демократизирован, основан на принципе представительства реально существующих и в масштабе республики, и в масштабе тех или иных регионов политических сил.

И второе. В связи с проведением выборов возникают многочисленные споры. По-видимому, неправильно эти споры решать просто в порядке подчиненности, то есть в порядке жалобы на действия нижестоящих комиссий в вышестоящую комиссию. Ее решения, как показывает наш опыт и 1989, и 1990 года, во многих случаях не удовлетворяли избирателей. По-видимому, функцию разрешения споров надо отделить от избиркомов и передать независимому суду.

Таковы некоторые основные открытые вопросы избирательной системы. Теперь несколько слов о парламенте, главным образом, о принципах его формирования.

Мы пришли к двухпалатной структуре Верховного Совета и это, по-видимому, надо сохранить. Мы на первом Съезде народных депутатов, несмотря на серьезные возражения, оставили двухступенчатую структуру парламента: Съезд народных депутатов — Верховный Совет. Я напомню, что основные возражения против превращения Съезда в постоянно действующий орган были связаны с тем, что такова была Конституция, таков был избирательный закон, когда избирался нынешний депутатский корпус, а, переходя через поток, нельзя менять лошадь. Однако никто, по-моему, не выступал в защиту достоинств этой системы. По-видимому, в новой Конституции эта структура должна быть ликвидирована, должен существовать одноступенчатый парламент. Это более или менее очевидно.

Менее очевидно построение парламента, соотношение палат, устройтво, в особенности, верхней палаты. Я напомню, что верхняя палата нашего парламента, ее структура определяет структуру всего Верховного Совета, то есть сначала определено общее количество на-

ционально-территориальных округов в соответствии с квотами, предоставленными от каждой автономии, затем эта цифра удваивается, и устанавливается равное количество депутатов, избранных от территориальных и национально-территориальных округов, такое же количество избирается от регионов, не имеющих автономий, и затем на этой основе формируется совет национальностей. Наконец, численность нижней палаты подгоняется под эту цифру.

Так вот, нам необходимо дать ответ на следующие вопросы. Я их сформулирую, не предвещая окончательного решения.

Первое. Как должна формироваться верхняя палата? Повторяю, что исключительно для краткости я называю ее так, она может называться Совет Национальностей, Совет Федерации, Сенат и так далее. Является ли она представительством от национально-территориальных и территориальных образований, как это существует в настоящее время у нас, как это принято в парламентской практике большинства многонациональных или федеративных государств, или же мы идем по пути, который, скажем, предлагался в конституционном проекте Андрея Дмитриевича Сахарова, когда выбираются депутаты от национальных групп независимо от места проживания.

Второй вопрос — сохраняется ли паритет автономий и неавтономий, о котором я уже говорил? Если он меняется, то в какую сторону?

Далее. Закрепляется равное или неравное представительство от разных автономных образований. К примеру, Хакасская автономная область, которая претендует на статус автономной республики, или другие области, которые, возможно, не будут претендовать на такой статус, должны ли получать столько же депутатов, сколько другие, более населенные автономные образования, или нет?

Далее. Края и области. Как организуется их представительство? Сейчас наша верхняя палата формируется на основе двух принципиально разных принципов. А именно: квота автономий определена в зависимости от их статуса, а области и края имеют представительство, соответствующее численности избирателей. По-видимому, разумнее остановиться на каком-то едином принципе формирования. На это тоже нам предстоит дать ответ.

Последнее на чем я хотел бы остановиться. Леонид Борисович нам уже говорил о том, что необходим достаточно сильный парламент. Очевидно, нет двух мнений о том, что в системе сдержек и про-



тивовесов, которые необходимы для утверждения демократического порядка, парламент должен быть наделен достаточно внушительными, весомыми и неотчуждаемыми правами. В этой связи мне хотелось бы поставить следующие вопросы.

Первый. Только ли парламент издает акты, имеющие законодательную силу? Или в каких-то промежутках между заседаниями парламента мы решим наделить президента или какой-то другой орган правом издавать декреты или другие акты, имеющие законодательную силу?

Далее. В какой мере мы обеспечим все, что условно можно назвать самодостаточностью парламента. То есть, скажем, во Французской Конституции существует принцип, по которому палата собирается по праву. Это значит, что она собирается в назначенный, заранее определенный день такого-то месяца независимо от того, созывают или не созывают ее президент, правительство, высший орган власти и так далее.

И третий вопрос. Вопрос о том, кто и как может распустить парламент. Если мы хотим создать сильный и независимый парламент, нам обязательно нужно исключить или крайне затруднить роспуск парламента, иначе как по истечении срока его полномочий.

И, наконец, самое последнее. Вопрос о фракциях в парламенте. Мы переходим к многопартийной системе. В парламенте, как и в местных Советах, будут формироваться фракции на политической основе — на самой естественной основе, с моей точки зрения. Фракции будут представлять разные социальные и политические интересы. И если правительство — всегда правительство большинства, то в парламенте, как мне представляется, необходимо обеспечить пропорциональный принцип представительства всех фракций, которые перешагнули порог численности депутатов. Скажем, избрание представителей меньшинств в руководящие органы парламента и его палат, в комитеты, а также предоставление слова для содокладов, для выступлений и так далее должны закрепляться за меньшинствами независимо от того, согласно с этим большинство или не согласно. Учитывая нашу богатую практику подавления меньшинств, целесообразно этот принцип, как мне кажется, заложить в Конституцию. Таковы некоторые основные соображения.

Я получил записку, вопрос — «Определите мажоритарную систему и пропорциональную избирательную».

Мажоритарная система — это система, которая существует в Великобритании. Существует она и у нас. В каждом избирательном округе теоретически можно выдвинуть сколько угодно кандидатов, но проходит тот, кто набрал наибольшее количество голосов. Возможны варианты: для избрания требуется больше половины или только относительное большинство голосов, но все голоса, поданные за других кандидатов, пропадают. Избиратели, проголосовавшие за других кандидатов в данном округе, не имеют своего представителя, их голоса не накапливаются в масштабе страны. Пропорциональная система имеет другую основу. Создаются многомандатные округа в масштабе каких-то крупных регионов или вся страна становится одним избирательным округом, и выдвигаются как списки от партии, так и независимые кандидаты. Мандаты распределяются пропорционально числу полученных голосов, иногда с некоторыми корректировками. Спасибо.

**Председательствующий.** С учетом того, что надо еще анкеты заполнить, объявляется перерыв на 30 минут.

*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Товарищи, продолжим нашу работу. От подкомиссии «Судебная власть» доложит Борис Андреевич Золотухин. Борис Андреевич, пожалуйста.

**Б.А. Золотухин.** Уважаемый Председатель Верховного Совета, уважаемое собрание!

Шестая подкомиссия, воодушевленная масштабом поставленной перед ней задачи дать России впервые за ее историю независимую, самостоятельную, судебную власть, равную власти законодательной и исполнительной, сегодня представит не только принципы формирования этого раздела Конституции, но и готовый первоначальный ее макет.

Из чего мы исходили? Прежде всего, нужно было определить философско-правовой подход. Эту работу выполнил координатор нашей подкомиссии народный депутат, доктор философских наук Федор Васильевич Цанн-кай-си.

Если говорить о философии права, положенной в основу этого раздела Конституции, то нужно сказать, что мы отказались от традиционного в нашей стране определения права — возведенная в закон воля господствующего класса. Мы исходили из того, что личности

принадлежат естественные и неотъемлемые права. Если бы мы ориентировались на прежнее определение права, нам трудно было бы отличить право от бесправия. Кроме того, мы считали необходимым, учитывая общую концепцию Конституции, о которой здесь так интересно было доложено предыдущими докладчиками, что судебная власть должна быть переориентирована от охраны интересов всемогущего государства, часто подавляющего на протяжении нашей новейшей истории личность гражданина, на охрану прав личности. Мы считали, что судебная власть из карательной должна превратиться в правоохранительную. Исходя из этого, в первой статье предлагаемого вам проекта записано: «Судебная власть, как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности, обеспечивает справедливость и правопорядок в обществе». Это новый принципиальный подход к судебной власти.

Кроме того, мне хотелось бы привлечь ваше внимание к тому, что, разрабатывая раздел о судебной власти, мы хотели подчеркнуть неотъемлемое право граждан на судебную защиту. Всякое нарушение закона может быть обжаловано, если гражданин того пожелает, перед судебной властью, перед судебными инстанциями. Именно такой подход позволит наилучшим образом охранять права личности в новой нарождающейся сегодня демократической России. Соответственно с этим мы предлагаем записать: «Гражданам РСФСР гарантируется судебная защита их прав и свобод». Поток жалоб и писем в бесконечные инстанции порождены тем, что гражданам России до сих пор не была предоставлена демократическая возможность обратиться по каждому случаю нарушения их прав в судебные инстанции. Если мы примем предлагаемый пункт и внесем его в будущую Конституцию России, мы обеспечим гражданам их полную правовую защищенность.

В соответствии с этим дальше мы хотели бы записать: «Никто не может быть лишен права на разбирательство его дела в суде». Это тоже очень принципиально в развитие того, что было сказано.

Мы хотели бы видеть в Конституции дальнейшее развитие прерогатив судебной власти. Мы хотели бы, как я уже сказал, видеть ее равной по силе и могуществу законодательной и исполнительной, мы хотели бы ее видеть гарантом соблюдения Конституции. Соответственно с этим нам представляется очень важным записать, что судебная власть, во-первых, принадлежит только судам и осуществ-

вляется... Здесь бы хотел, чтобы уважаемое собрание особенно внимательно было, судебная власть осуществляется в форме конституционного надзора, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Таким образом, судебная власть приобретает исключительное значение, она служит гарантом соблюдения Конституции.

Хотели мы, чтобы в Конституции был обозначен и некий подход к реализации конституционного надзора. В соответствии с этим, как нам кажется, было бы правильно записать в Конституции следующее: «Если суд при рассмотрении конкретного дела признает, что закон, который надлежало применить, противоречит Конституции, он приостанавливает производство по делу и вносит в Верховный Суд РСФСР представление о признании этого закона неконституционным. Закон, признанный Верховным Судом РСФСР противоречащим Конституции, теряет юридическую силу». Нам представляется это в высшей степени принципиальным.

Кроме того, нам хотелось бы, чтобы в Конституции был отражен такой основополагающий момент, как участие граждан в реализации судебной власти. В соответствии с этим, может быть, было бы правильно записать: «Граждане РСФСР участвуют в отправлении правосудия, выполняя обязанности присяжных заседателей». Речь идет о том, чтобы после очень длительного перерыва в России народный элемент, как было принято говорить в прошлом веке, приобрел решающую роль при определении судеб сограждан. Именно присяжные заседатели, которые отделены от профессиональных судей и которые решают вопрос о факте, могут наилучшим образом осуществить свое право на участие в отправлении судебной власти.

В раздел о судебной власти не вошел другой вопрос, связанный с судом присяжных, который необходимо отразить в Конституции. Мне кажется, что он мог бы быть помещен в раздел о правах человека. Было бы верным записать в Конституции, что каждый гражданин, обвиненный в преступлении, имеет право требовать скорого суда беспристрастных присяжных. Это была бы замечательная гарантия, достойная новой России.

Естественно, что одним из важнейших фундаментов независимого суда является несменяемость судей. Мировой опыт, да и наш исторический опыт, если говорить о России после судебной реформы 64-го года, говорит о том, что несменяемый судья, назначенный по-

жизненно, является истинно независимым. И мы хотели бы видеть в России профессионального судью несменяемым. Конечно, потребуются провести очень большую работу по подбору достойных судебных кадров. Независимость зависит не только от несменяемости, она зависит еще и от высокого денежного содержания.

Я хочу напомнить высокому собранию, что дешевое правосудие дорого обходится народу. Нам не нужно жалеть денег на то, чтобы наши судьи были очень хорошо обеспечены. Я даже осмелился бы выразить такую дерзкую мысль, что, когда они будут удаляться на пенсию, может быть, их следовало бы удалять с тем же денежным содержанием, которое они получали во время своей высокой и почетной судебской миссии.

Если нам удастся создать такой суд, в котором будут высокопрофессиональные, честные судьи, участвующие в отправлении правосудия вместе с народом, тогда, я думаю, каждый россиянин может быть уверен, что он гарантирован от поспрапания его прав и свобод.

Нам хотелось бы, чтобы в этой Конституции, в этой первой демократической Конституции за всю многострадальную историю России, было бы сказано, что судьи подчиняются закону, но не только закону, но и голосу собственной совести. Закон — это сухая правовая норма, а совесть, когда она идет рука об руку с законом, позволяет осуществить и справедливое, и гуманное правосудие. Исходя из этого, нам хотелось бы, чтобы в Конституции было записано, что судьи подвластны голосу своей совести.

Вам роздан текст, который был подготовлен группой экспертов и членами подкомиссии. Вчера собиралось заседание подкомиссии, развернулась оживленная дискуссия. Два члена подкомиссии к этому проекту представили свое особое мнение. Это особое мнение уже сегодня вам роздано. Там есть некоторое неполное приятие суда присяжных. Есть предложение о том, чтобы суд присяжных действовал не постоянно, а в исключительных случаях, по делам, по которым предусмотрено наказание десять лет или смертная казнь. Большинство членов подкомиссии с этим не согласилось. Желающие могут ознакомиться с поправками и предложениями, которые внесли два уважаемых депутата.

Уважаемые коллеги!

Мне хотелось бы закончить свое краткое сообщение, может быть, художественно. Поэт прошлого века Хомяков, говоря о дорефор-

менном суде в России, говорил, что «Россия черна в судах неправдой черной». Увы! Это относилось не только к России до 1864 г. Все пережитое нашим народом говорит, что слова поэта относились не только к прошлому, но и к будущему. Давайте избавим Россию от черной неправды в судах.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Подкомиссия «Экономическая система» — Павел Алексеевич Медведев.

**П.А. Медведев.** Уважаемые товарищи!

В материале, распространенном от имени нашей подкомиссии, есть ошибка — нет подписи сокоординатора Николая Петровича Маркина, который внес не меньший, чем другие участники, вклад в разработку документа.

От имени нашей подкомиссии должен поделиться некоторыми сомнениями, которые у нас остались после выработки документа, который, надеюсь, вы прочли, высказать некоторые аргументы в пользу того, что там написано.

В экономических статьях нашей Конституции должны, по моему мнению, выполняться три принципа.

Один принцип, общий для всех статей. О нем говорил Евгений Аршакович — это стабильность.

Второй принцип состоит в том, что экономические статьи должны открыть дорогу радикальной экономической реформе. Необходимо, чтобы они зафиксировали нормы цивилизованной экономики.

Наконец, третий принцип, также верный для всех статей Конституции, — в них не должно быть противоречий с реальной действительностью. Если что-то обещано, то это должно выполняться.

К сожалению, в переходный период многие заявления, которые в экономических статьях, безусловно, должны быть сделаны, выполняться физически не могут. Это не зависит от того, законодательство хорошее или плохое. Это зависит от того, что общество не проделало необходимых изменений в экономике, которые быстро сделать невозможно.

Для того чтобы быть понятным, я приведу пример, впрочем, не совсем относящийся к экономике, который предложил Револьт Иванович Пименов. Безусловно, Конституция должна гарантировать свободу передвижения граждан по республике и свободу выбора места жительства. Безусловно, такая статья должна быть. Я против

принудительной прописки, привязывающей человека к месту. Но я также уверен, что если эта статья будет провозглашена, то в день утверждения Конституции она выполнена быть не может.

Передвижение людей по республике связано с некоторой целесообразностью, но эта целесообразность в первое время будет определяться критериями, совершенно вздорными, критериями, которые родились в течение предыдущих десятилетий нашей социально-экономической жизни.

Подобные трудности возникают и при формулировке чисто экономических статей. В связи с этим нужны переходные статьи, статьи, которые скажут, с какого момента или в какой ситуации экономические статьи и некоторые другие начнут действовать.

Другая проблема. Безусловно, в экономическую реформу, которая нам предстоит, должно быть включено разгосударствление собственности. Я и на заседании Рабочей группы неоднократно говорил о том, с какими это связано трудностями. Одна из трудностей, далеко не единственная, состоит в том, что было бы очень несправедливо и социально опасно, чтобы собственником чего-нибудь оказался субъект, случайно находящийся в момент разгосударствления близко к этой собственности.

Поэтому, отчасти под влиянием Леонида Борисовича Волкова, мы включили в статью пятую параграф о собственности, в котором предусматривается, что отношения между всеми субъектами и объектами собственности в момент принятия Конституции должны быть как бы однородными: вся собственность, которая в момент принятия Конституции была государственной, объявляется общенародной. Но следующая статья, шестая, открывает возможность для создания рациональной процедуры приватизации.

Если вы прочтете эту шестую статью, вы это увидите. Эти статьи и некоторые другие открывают возможность для того, чтобы субъекты Федерации, территории могли разумно договориться и о проблеме собственности, и о проблеме приватизации.

Есть целый ряд вопросов, формулировка которых по существу зависит от еще не существующего союзного договора.

Обратите, пожалуйста, внимание на вторую статью раздела «Финансы». Мы думаем, что такая формулировка позволяет еще до принятия союзного договора защитить интересы России в области финансов и создать условия для договора с другими государствами.

Евгений Аршакович говорил об общих принципах, о том, что необходимо защитить интересы общества от произвольных действий предпринимателей и собственников. Эта идея отражена в первом и втором параграфах.

Наша подкомиссия не имеет твердого убеждения, что экономические статьи должны быть изложены так кратко, как мы представляли. Хотя целый ряд аргументов в пользу такой краткости есть. Пока довольно велика неопределенность в экономической сфере. И главная задача Конституции, по нашему мнению, во всяком случае, не закрывать возможности для рациональных действий.

Еще одна проблема, которая до некоторой степени решена на сегодняшний день в рабочей группе: как расположить экономические статьи. Последнее решение такое: все-таки их включить в единый параграф. Они имеют внутреннюю логику, и разрывать их не очень естественно. Другое предложение, которое обсуждалось: развести статьи по другим разделам. Например, статьи об экономических правах включить в раздел о правах человека. Последнее решение, повторяю, все-таки такое: выделить отдельную главу, посвященную экономическим вопросам.

Еще одна трудная тема — это статья о социальных гарантиях. (Наша подкомиссия называется: по экономической системе и социальным гарантиям. Название напечатано в нашем документе неправильно).

Здесь не то чтобы у нас возникали разногласия. У нас нет полной уверенности, что можно формулировать более подробно статьи, чем сформулированы идеи в Общих принципах. Очень страшно пообещать слишком много. Неправду говорить всегда плохо, а в таком критическом состоянии, в котором находится наше общество, это взрывоопасно. Нам кажется, что можно было бы ограничиться теми формулировками, которые содержатся в Общих принципах. Но, конечно, решать Конституционной комиссии.

И последнее. Я просил бы по окончании заседания членов подкомиссии собраться в холле.

**Л.Б. Волков.** Мы, кажется, пошли здесь дальше. Здесь идет речь о том, что все юридические и физические лица равноправны как собственники. Мы, кажется, открыли возможность для того, чтобы существовала частная собственность на равных правах с другими формами собственности.



**Председательствующий.** Просьба к тем, кто хочет поучаствовать в дискуссии, направлять записки. Сейчас дискуссия по одной только части сегодняшних сообщений — это по структуре и основным принципам новой Конституции. Уже записалось несколько человек. Слово предоставляется Валерию Дмитриевичу Зорькину. Следующим будет выступать Револьт Иванович Пименов.

**В.Д. Зорькин.** Уважаемый Председатель, уважаемые депутаты!

Мне выпала честь участвовать в работе экспертной группы. Не хотелось утомлять вас повторением того, что было сделано. Хотелось привлечь ваше внимание к нескольким принципиальным моментам, потому что от них будет зависеть не только последующая работа Конституционной комиссии, но и сам результат, и, следовательно, наша жизнь.

Конечно, эксперты старались обратить внимание на то, чтобы Конституция была выработана как рабочий, действующий документ. И с этой точки зрения представляется опасным тот крен, который предлагается, в общем-то, с благими пожеланиями некоторыми авторами: сконцентрировать внимание в Конституции на ее фактически переходный характер. Есть тут большой подводный камень. Эта так называемая переходность может привести к тому, что Конституции в подлинном смысле не будет, а будет очередная однодневка. Далее, очень важно, какой механизм мы все же получим в результате разработки Конституции. И здесь встает принципиальный вопрос о характере власти, разделении властей, в том числе исполнительной.

В духе четвертого пункта о плюрализме можно было высказать мнение о пятом пункте.

Здесь с трибуны Леонид Борисович Волков выразил тезисы о том, какой должна быть президентская власть и вообще в целом исполнительная власть на современном этапе. Следует заметить, что это частное мнение, не мнение всей Рабочей группы и экспертов.

Леонид Борисович Волков предложил фактически французский вариант разделения властей. Когда существует, действительно, президент, казалось бы, с сильными очень prerogативами, вместе с тем, заботясь о вполне реальной и нужной цели — чтобы обеспечено было и верховенство парламента, предлагается ввести правительство, ответственное перед парламентом с помощью введения должности премьер-министра. Что это дает? Фактически это дает не президентскую республику, в общем-то, парламентскую республику, как

например, и Федеративная Республика Германия или Франция в ее сегодняшнем, так сказать, полупрезидентском состоянии. Но здесь таится очень большое подводное течение, которое заведет страну в тупик и создаст то, что, кстати, и случилось с президентской союзной властью на нынешнем этапе. Допустим, что президент займет, наконец, сильную позицию и использует свои prerogatives. Над ним постоянно висит дамоклов меч: право отставки президента, которое может быть использовано законодательной властью.

В этой ситуации предпочтителен вариант настоящей президентской власти, конечно, не латиноамериканского, а североамериканского типа, на основе взаимного уравнивания властей — законодательной и исполнительной, системы сдержек и противовесов. Историческая ситуация, социально-политическая расстановка в нашей стране говорит о том, что у нас нет ни устойчивого многопартийного (или двухпартийного) механизма, ни устойчивого парламента, основанного на такой многопартийности. Что мы получим в результате варианта, предложенного Леонидом Борисовичем Волковым? Это будет примерно итальянский, может быть, в несколько раз умноженный вариант, когда правительство не просуществует и трех — четырех месяцев.

Если же случится, что в парламенте будет прочное большинство, тогда, казалось, выдвигаемый с благой целью закрепить власть парламента, этот проект приведет к обратному результату, и парламента окажется в кармане у сильного премьера (канцлера или председателя совета министров).

Случись кризисная ситуация, когда будет поставлен президент в конфронтацию с премьером и парламентом, и будет вариант сегодняшнего союзного образца. Представьте себе, если завтра в противовес президенту премьер-министр России обратится к Съезду и парламента — еще неизвестно, как повернется ситуация. Не только в парламента, и в президентской республике (как во Франции) президент будет в таком случае низведен на чисто символическую роль. И исполнительная власть не будет иметь должной самостоятельности. Разрушится сам принцип разделения властей.

Значит, если мы желаем вывести наше общество из кризиса и учесть мировой опыт (в том числе негативный опыт полупрезидентских республик типа Франции, а она испытала глубочайший кризис по пути введения такой полупромежуточной системы), то надо по-

думать, стоит ли вводить такую половинчатую форму, обеспечивающую сам принцип президентства и разделения властей.

Еще один момент, к которому хотелось бы привлечь ваше внимание. Конституция не должна быть идеологическим документом. Печальная судьба постигла Конституцию 1977 года потому, что она было именно таким документом. И сейчас это неработающий закон. Там нет последовательности принципов: есть вроде бы упоминание о народовластии, но и была статья о полноправии партии; есть вроде бы независимость судебной власти, и в то же время есть рычаги, которые аннулируют ее фактически. Значит, принципы должны находиться в системе и взаимосвязке. А это значит, что в демократическом обществе основополагающие принципы Конституции, вытекающие из общечеловеческих ценностей (права человека, политический плюрализм и тому подобное), не должны быть отвергнуты следующим парламентом, которому они не понравятся. Другими словами, демократический конституционный строй не подлежит отмене. В противном случае можно получить очередную диктатуру. Например, допустим, что вся власть принадлежит парламенту, и он может решить любой вопрос по своему усмотрению, в том числе отменить демократический конституционный строй. Тогда может сложиться ситуация, как в фашистской Германии — большинством, законным вроде бы большинством, будет утвержден фашистский режим, пиночетовский режим и так далее.

В целом перед комиссией стоит трудная и важная задача — выработать документ прямого действия, отвечающий нуждам России, возвращающейся к общечеловеческим ценностям, документ, который был бы действительно верховным законом открытого, свободного общества, государства.

**Председательствующий.** Выступает Револют Иванович Пименов.

**Р.И. Пименов.** Уважаемые коллеги, я в основном согласен с тем, что здесь говорилось. И для экономии времени не буду повторять пункты, где я согласен.

Это подразумевается.

Я сконцентрирую свое выступление только на некоторых пунктах, где у меня имеются определенные расхождения с теми документами, что были розданы. Но это не означает, что я против этих доку-

ментов, это моя критика на фоне общего благословения, говоря словами Томаса Манна.

Главное, что должен учитывать законодатель, когда он принимает такой документ, как Конституция, — это «сопротивление материалов». Как всякий скульптор должен знать сопротивление материала — гипса или мрамора, как инженер должен знать сопротивление материала, из которого он мост строит, так Конституционная комиссия должна знать сопротивление материала, психики народной, в данном случае.

Психика народная, российская, выросла в презрении к Конституции, всяким конституциям. «Ты будешь доволен собой и женой, своей Конституцией кудой, а вот у поэта всемирный запой, и мало ему конституций»<sup>1</sup>... Вот так.

Мы выросли в этой психологии полного неуважения к Конституции, вообще ее и читать не надо. И это очень существенно для того, что мы будем принимать. Проиллюстрирую на очень близком нам материале. 13 июля Верховный Совет принял Закон о порядке публикаций законов РСФСР, где предусмотрено, что в течение недели в «Советской России» этот закон должен быть опубликован. «Советская Россия» до сих пор этого закона не опубликовала, плюет она на наши законы. А избиратели говорят, что же вы принимаете законы, которые нигде прочесть невозможно? Из 18 принятых законов 13 опубликованы в «Советской России». Вот вам пример презрения к законным конституционным нормам.

Кроме этого другая есть опасная черта психики: это понимание свободы, как ничем не ограниченной воли, что я хочу, то я и делаю.

Мне кажется, в документах наших, которые здесь распространены, наблюдается крен в сторону подчеркивания прав, у нас в каком-то смысле еще сохранилась рабская психика: мы «требуем права», пусть кто-то сверху даст нам права. А права на самом деле — это права личности, ей Богом данные, неотъемлемые права. Права не перед каким-то правительством. Правительство создается для того, чтобы охранять эти права, и народ, если правительство их не охраняет, вправе низвергнуть это правительство — это фундаментальная

---

<sup>1</sup> Отрывок из стихотворения А. Блока «За городом вырос пустынный квартал...», написанное 24 июля 1908 г. — Примеч. ред.

формула всего права. А права, возникающие у человека, неразрывно связаны с обязанностями, мое право — это обязанность других людей, права других людей — это моя обязанность, здесь фигурируют обязанность человека, обязанность гражданина, они должны присутствовать в текстах: права и обязанности граждан друг по отношению к другу, а не по отношению к кому-то вышестоящему, у кого мы хотим добиться прав, чтобы нас вольноотпущенниками сделали.

Это моя точка зрения. Она последовательно вычеркивается из документов, там, где я пишу «права и обязанности», там слово «обязанности» последовательно вычеркиваются. С этим я не согласен, я апеллирую в данном случае к пленуму. Я предложил в число принципов, выносимых на референдум, формулировку: «граждане РСФСР свободны и ответственны», — имея в виду вот эту симметрию, двустороннюю: свободны и ответственны. Как принцип это годится, как пункт Конституции нуждается в расшифровке. Я предлагаю его включить в те принципы, которые есть.

Резюмируя, мы должны включить что-то вроде великого принципа: «Не делай другому того, чего не хочешь себе». Это должно быть заложено в нашу конституцию, в этой ли формулировке или в другой — я не готов сейчас рассматривать.

Другой спорный пункт — это вопрос о губернаторах. Дело в том, что позавчера Коми АССР приняла Декларацию о суверенитете, в которой слово «автономия» убрала, назвав себя национальной, и провозгласила полный суверенитет как РСФСР, чуть даже дальше зашли, чем РСФСР, они провозгласили такую Декларацию о суверенитете.

Я спрашиваю у Леонида Борисовича: «Ну что вы будете губернаторов на танках ввозить что ли в Сыктывкар?» Он говорит: «Нет, не на танках, но надо поставить их перед жесткой альтернативой». Но, простите, жесткая альтернатива это и есть эвфемизм танков, в конечном счете. Это имеет две стороны: с одной стороны, в принципе как соотнести вот такие декларации — о суверенитете с губернаторской властью, а с другой стороны, тактический вопрос. Ведь если мы сейчас примем идею губернаторов, то можно быть совершенно уверенным, что все автономии заблокируют принятые Конституции, будут голосовать против любого проекта Конституции, где будет слово «губернатор». Это еще и тактический момент.

Забегая немного вперед, надо сказать, чтобы не выходить второй раз на трибуну, надо сказать несколько слов о референдуме. Абсолютно непрактичная постановка вопроса. Референдум с десятками вопросов, это две в десятой степени, то есть свыше тысячи различных вариантов, и вот в нашей неразвитой политической стране избиратели, зашедшие в кабины, будут смотреть и к каждому из этих вопросов «ушки» пририсуют, или вообще не придут на этот референдум. А тем самым, по предлагаемому законопроекту о референдуме, вообще на два года нельзя будет повторить этот референдум, то есть референдум будет провалом. Но минимум, что можно сделать, это предложить весь пакет в целом. Борис Николаевич предлагает: «Я, Ельцин, призываю голосовать за такой-то пакет». Вот это еще можно сделать. Но, если разбивать по пунктам, это полный провал, учитывая то сопротивление материала, о котором я говорил с самого начала.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Виль Алексеевич Кикоть, пожалуйста.

Следующим будет выступать Юрий Александрович Рыжов.

**В.А. Кикоть.** Уважаемый Борис Николаевич, уважаемые товарищи! Мне бы хотелось привлечь ваше внимание к двум вопросам федеративного устройства РСФСР. Во-первых, к внутренней структуре Российской Федерации и, во-вторых, к вопросу гражданства РСФСР по отношению к союзному гражданству и гражданству других союзных республик.

Что касается внутреннего федеративного устройства РСФСР, то нам нужно, прежде всего, преодолеть некую уверенность, широко распространенную, приобретшую уже силу предрассудка, теоретический взгляд, основанный на том, что марксизм-ленинизм всегда принципиально отрицательно относился к федеративному устройству. И когда, наконец, допустил возможность федерации на уровне Союза и на уровне России, то неохотно. Причем это было сделано с уверенностью, что федерация — дело временное, переходное к полному единству. Жизнь показывает, что подобные вопросы не решаются таким образом, и поэтому наш традиционный подход к федерации нужно, конечно, преодолеть. Но надо преодолеть и некоторые другие ошибочные подходы. В частности, федерацию нельзя выводить только из национального вопроса.

Если вы посмотрите на устройство некоторых зарубежных федеративных государств, на опыт которых у нас часто ссылаются, скажем, США или ФРГ, то у них федерация построена вовсе не на национальном принципе. Она построена на другом принципе, который для нас тоже очень важен. Этот принцип состоит в том, что из одного центра большим государством, с большим разнообразием региональных условий, управлять нельзя, и нужно в очень большей степени децентрализовать государственные функции: законодательные, управленческие и судебные. И вот этому служит федерация, скажем, США, где штаты не являются национальными государствами. То же самое происходит в Федеративной Республике Германия.

Другой пример, на который было бы интересно сослаться, это Швейцария, которая состоит из трех этнически единых регионов. Однако ни один из них не является республикой — членом федерации. Все три региона охватывают несколько кантонов, и каждый из них является частью федерации. Всего в стране 23 кантона. И никакой речи нет о том, чтобы все немецкоязычные кантоны объединить в одну республику, франкоязычные кантоны — в другую, а италияязычные — в третью.

Этот принцип всеобщий, он пригоден во всех случаях и в случае РСФСР, которая отличается гигантским размером и колоссальным своеобразием в различных своих частях, в том числе в этнически-русских частях.

Федерация, построенная по строгому национальному принципу, это ведь редкость — это Советский Союз, это Индия, это Югославия, это Чехословакия. Больше, пожалуй, их нет сейчас. И любопытно, что все они сейчас переживают кризис, ибо в той или иной степени в них проявляются центробежные тенденции.

Вот почему для РСФСР, может быть, является самым интересным опыт тех федераций, которые построены на сочетании двух названных мною принципов — территориального и этнического. Скажем, Канада, имеет девять англоязычных провинций и одну франкоязычную (Квебек). Все провинции находятся в таком положении, как автономная республика; у них свое правительство, свое законодательство, своя Конституция, правда, без права выхода.

В Российской Федерации государственная власть долгое время фактически находилась в руках партийного аппарата. Фактическое положение национальных автономных республик в составе РСФСР

было очень ясно выражено: автономная республика, как таковая, называлась государством, формально имела весь набор государственных высших органов, а по партийной линии ею руководил и официально всю власть держал в руках областной комитет КПСС. И было совершенно ясно, что это была фактически просто область. Она практически ничем не отличалась от всех прочих областей, кроме некоторых особенностей с языком. Но известно, что и с языком дело часто обстояло не так уж благополучно. РСФСР, как и весь Союз ССР, была фактически унитарным государством.

Теперь речь идет об изменении этой структуры, о создании настоящей, современной Российской Федерации. Если применить этот уже упомянутый смешанный принцип построения федерации, сочетающий территориальный, децентрализационный и этнический подходы, получается следующее предложение. Во-первых, все автономные республики, которые уже есть, остаются членами федерации, вероятно, автономными республиками, членами федерации становятся также некоторые иные автономии. Все автономные республики получают гораздо более широкую компетенцию по сравнению с компетенцией нынешних АССР. Во-вторых, остальная часть Российской Федерации, этнически русская по большинству населения, не может составить еще одну дополнительную русскую республику в составе Федерации, слишком она велика, слишком велика специфика ее регионов и зон со своими ситуациями, традициями и так далее. И «русская» часть Федерации в этом случае тоже должна состоять из частей, располагающих той же мерой автономии, что и автономные республики. Их следовало бы, на мой взгляд, тоже назвать автономными республиками. Почему? Прежде всего, федерация всегда — это объединение государств, ничего другого, только государств. Они могут по-разному называться, но они всегда государства.

Широкая децентрализация полномочий, в том числе законодательных и административных, проведена, например, в Испании. Но созданные там регионы, иногда этнически своеобразные (Каталония, Галисия, Страна Басков), с особым языком и так далее, не являются государствами, в связи с этим и Испания не называется федерацией.

Аналогичная законодательная и административная децентрализация осуществлена в Италии. Из ее 20 регионов только один (Трентино Альто Адидже, то есть Южный Тироль) этнический (немецкий), два обладают некоторым культурным своеобразием (Сицилия и Сар-



диния), остальные — чисто итальянские. Но это — регионы (области), а Италия — не федерация.

Следует обратить внимание, что во всех смешанных федерациях, в том числе построенных по упомянутому принципу, все члены федерации всегда называются одинаково: это либо в Западной Германии земли (каждая земля — это, по-немецки «ланд», а в целом Германия называется «Дойчланд»). Точно также в США, каждый штат («стейт» по-русски — государство), а в Канаде — провинции и так далее.

Мне кажется, что высказанное многими областными и краевыми руководителями в последнее время с парламентской трибуны и в печати желание обеспечить и осуществить суверенитет своих краев и областей означает неточно выраженное стремление расширить функции своих территориальных единиц до функций государства, то есть автономного государства, автономной республики — ведь суверенитет бывает только государственный.

Другое дело, каковы должны быть этнически русские автономные области в составе Российской Федерации. Там, где края и области экономически и в ряде других отношений достаточно велики и развиты, обладают достаточным не только экономическим, но и интеллектуальным потенциалом и так далее, они могут быть преобразованы в автономные. Но есть и небольшие области, скажем, Магаданская. Очень далеко, на Севере, нуждающаяся в постоянной поддержке. Может быть, в каких-то случаях нужно создавать такого рода автономии не из всех тех областей, которые сейчас существуют, а создавать из них какие-то блоки. Может быть, Дальневосточный экономический район может быть такой единицей.

Это вещи, над которыми надо работать. Вряд ли здесь можно просто механически распространить предлагаемый режим на любую область и любой край.

Я бы возразил против выдвинутого уже предложения сделать Москву и Ленинград федеральными округами. Во-первых, это означало бы выделение городов, двух больших городов, двух традиционных столиц из больших регионов, которые они фактически возглавляют и с которыми они органически связаны.

И, во-вторых, федеральные округа существуют только в некоторых федерациях, где признано нецелесообразным, чтобы столица находилась на территории одного из государств-членов, ибо это нарушало бы их равноправие. Таков федеральный округ Колумбия с

городом Вашингтон в Соединенных Штатах, или Канберра в Австралии. В данном случае Москва и Ленинград во главе соответствующих автономных регионов могли входить в состав федерации.

Предлагаемая конструкция федерации представляется для России наиболее соответствующей ее реальному положению.

Второй вопрос — о гражданстве. Мне кажется, что обсуждение этого вопроса свидетельствует о том, что не всегда принимаются во внимание все стороны вопроса. Например, когда РСФСР устами своих высших представителей заявила, что будет защищать всех граждан, где бы они ни находились за своими пределами, то многие люди не всегда точно это поняли. А между тем тут есть очень серьезные вопросы.

Когда десятки лет назад наше центральное руководство стало вести себя пренебрежительно по отношению к союзным автономным республикам, сводя на нет их государственность, это частично удалось сделать в области их государственного языка, в области их экономической самостоятельности, но в одном отношении это осуществлено полностью — в отношении гражданства. Гражданство фактически стало просто общесоюзным. И хотя республиканское гражданство упоминается в Конституции, реально его не существует.

Это доказывается вот чем. Ни в одном суверенном государстве не существует такого порядка приобретения и утраты гражданства, как в наших республиках. Переезд из одной республики в другую, добровольный или принудительный, означает автоматическую утрату гражданства прежней республики и приобретение нового.

Во всех суверенных государствах и в СССР гражданство приобретается и утрачивается на основании закона. А законы предусматривают, как правило, следующие основания: рождение от граждан данной республики или приобретение гражданства на основании заявления заинтересованного в этом лица и волеизъявления соответствующих высших органов власти данного государства.

И только в некоторых государствах есть дополнительный принцип — рождение на территории этого государства. Это закон предусматривает.

С этим связана еще и проблема двойного республиканского гражданства. Можно ли быть одновременно гражданином России и Литвы, например? Это зависит от волеизъявления высших органов обеих

республик, и если одна из них не согласится с одновременным гражданством двух республик, то, например, русскоязычному населению Литвы придется выбрать, являются ли они гражданами Литвы или России. Если России, тогда этот гражданин не имеет в Литве права избирать тамошние власти, республиканские и местные. А Россия будет его защищать в случае нарушения его прав человека. А если это лицо выберет литовское гражданство, тогда у России нет права вмешиваться, чтобы защищать его интересы. Он гражданин другой республики, и вмешательство во внутренние дела недопустимо.

Возможны различные варианты решения вопроса. На мой взгляд, один из наилучших — это тот вариант, который принят в Европейском Экономическом Сообществе. Граждане любой страны Сообщества имеют полное право переехать в другую страну Сообщества и пользуются там всей полнотой социально-экономических прав. Но политические права они имеют только в своей стране, гражданами которой они являются.

Этот вариант стоит изучить и обсудить. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Напоминаю, что обсуждается вопрос по структуре и основным принципам новой Конституции.

Выступает Юрий Александрович Рыжов.

**Ю.А. Рыжов.** Я хотел бы несколько слов сказать, во-первых, вообще о новой Конституции и ее принципах. А, во-вторых, по блоку экономических статей, которые мы закладываем в новую Конституцию.

Мы от этой новой Конституции все ждем очень многого. И не только того, чтобы эта новая Конституция стала фундаментом и основой для построения правового государства, где бы господствовали свобода и право. Но у нас еще в голове у всех особые задачи, про которые мы должны помнить и которые должна разрешить эта Конституция, потому что положение сейчас в государстве таково, что господствуют настроения апатии и безысходности громадного количества людей, и все мы надеемся на то, что новая Конституция станет такой, что хотя бы частично эти настроения апатии и безысходности будут как-то уменьшены или ликвидированы.

Мы также ждем, что эта новая Конституция станет тем документом, который позволит действительно прийти к национальному согласию, спокойствию и стабильности в обществе.

И, наконец, мы ждем того, чтобы новая Конституция стала фундаментом для создания в России эффективной организации общественного труда. Как устроена организация общественного труда, которая эффективна, бесконечно совершенствуется, самосовершенствуется и ведет к благополучию народному, более или менее сейчас известно. Но есть практические трудности, которые нужно преодолеть.

Возвращаясь к вопросу о том, как в Конституции заложить эти основы, гарантирующие эту эффективную организацию общественного труда, я возвращаюсь к вопросу, который задал Борис Николаевич Ельцин о земле, о собственности на землю.

Действительно, вопрос архисложный, по-настоящему сложный. И просто его какими-то ухищрениями, способами юридическими не разрешить. Тут, действительно, нужно по-настоящему, фундаментально все обдумать и решить.

Для примера скажу следующее: мы бы могли объявить в Конституции, что земля, ее недра, территориальные, подземные воды, леса, ресурсы континентального шельфа, а также воздушный бассейн территории страны является общенациональной собственностью народов России. И это действительно хорошо.

Но, с другой стороны, есть важный элемент, заключающийся в том, что земля, как таковая, должна быть и объектом частной собственности людей, которые на ней трудятся и ее обрабатывают.

Казалось бы, противоречивая ситуация, противоречивые требования к этому объекту собственности, но мне кажется, их надо разрешить способом диалектической логики.

Мне кажется, что можно поступить следующим образом. Объявить, что в России существуют две собственности — по-настоящему частная собственность и общенациональная собственность. Это все — собственность народов России — и частная, и общенациональная, с одной стороны. А с другой стороны, объявив землю, то есть особые объекты собственности, такие как земля, недра, территориальные и подземные воды, леса и ресурсы континентального шельфа и так далее, общенациональной собственностью, вместе с тем сказать, что экономические и правовые вопросы пользования объектами общенациональной собственности регулируются специальными законами и здесь иметь в виду, что в принципе народ как таковой, обладая этим национальным богатством — землей и прочим, может

отдельным собственникам навечно отдать в пользование эту землю с правом наследования и так далее.

По существу это будет в каком-то смысле частная собственность. Это будет только в том смысле не частная собственность, если найдется какой-то обладатель земли и собственник, который ее плохо эксплуатирует, который ее использует не по назначению. Тогда государство может предъявить ему требования и сказать, что он обязан ее продать и заставить его продать эту землю. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Я прошу укладываться в регламент — пять минут. Выступает Александр Митрофанович Оболенский. Следующим будет выступать Юрий Максимович Слободкин.

**А.М. Оболенский.** Воспользовавшись возможностью выступить при столь обширной представительной аудитории, я хочу повторить еще раз те тезисы, которые были высказаны 20 августа на заседании Рабочей группы комиссии.

Я очень рад, что в разделе «Собственность» статья пятая, предложенная вашему вниманию в рабочем варианте, позволяет в какой-то степени выйти на наши предложения, которые я вам изложу. Дело в том, что у нас в стране очень модным является тезис о приватизации. И действительно, без передачи собственности в руки конкретных хозяев вряд ли можно рассчитывать на эффективное ее использование. Наш предыдущий опыт это уже подтвердил.

В то же время проблемой является то, что в нашем государстве несколько десятков миллионов граждан, которые прекратили свою трудовую деятельность в силу возраста или иных причин и не могут получить эту собственность на общих основаниях, в то же время за свою жизнь они вложили в ее формирование свой трудовой вклад.

Я бы предложил совместить идею и приватизации, и социальной защищенности; механизма социальной защиты этих граждан, рассматривая ту самую общенациональную собственность или общенародную как акционерную форму собственности. Естественно, это касается не абсолютно всей собственности, находящейся сейчас в руках государства, только части ее, той части, которой может эффективно управлять правительство или соответствующий орган, которому это будет поручено, скажем, министерство по промышленным вопросам, как это сейчас в России сделано.

И вот тогда каждый гражданин пожизненно мог бы получать дивиденды с части этой акционерной общенародной собственности.

Эти дивиденды и составили бы основу механизма социальной защиты граждан, механизма, который мог бы гарантировать им возможность, как минимум, иметь прожиточный минимум и крышу над головой.

Я считаю, это нужно гарантировать гражданину, для того чтобы он мог спокойно смотреть в будущее и более или менее достойно жить. На такую гарантию должен иметь право каждый у нас в республике.

В то же время такой подход позволил бы существенно изменить политическую ситуацию в нашей республике. Мы сейчас все, депутаты, ощущаем, что пассивность наших сограждан велика. Это вызывает тревогу. Но ведь тогда когда у каждого гражданина, который будет иметь акцию или полис (неважно, как будет назван подобный документ), дающий право на получение части общенациональной прибыли, у него будет кровная экономическая заинтересованность в том, чтобы сформировать эффективный законодательный орган и правительство — исполнительную власть, эффективно использующую его часть собственности. Гражданин является собственником части общенационального или общенародного капитала.

И, таким образом, эта вера будет стимулировать политическую активность наших граждан.

Вот вкратце концептуально предложения, которые я хотел вашему вниманию предложить.

В целом хочу в заключение сказать, что Российская республика начинает строить здание правового государства именно с того, с чего надо — с разработки его основы — Конституции, ее Основного закона. Нам не удалось реализовать это на союзном уровне в прошлом году (Борис Николаевич тоже помнит сколько сил было на это потрачено). Рад видеть, что усилия эти не прошли даром. Так или иначе, они формировали и общественное мнение, и сейчас дают, я считаю, в какой-то степени плоды.

И если позволите, я хотел бы обратить внимание на то, что предложена очень удачная структура Конституции, но в ней должен быть заложен еще один существенный механизм — механизм охранной, охраны самой Конституции и в качестве такого механизма — в преамбуле или в первом разделе, я считаю, должно быть закреплено исключительное право народа путем референдума вносить в последующем изменения в Конституцию. Это ее защитит

от каких-либо возможных, в зависимости от ситуации, волонтаристских попыток, допустим, пока не ясно, где это сформулировать, но такая статья — охранная, предохранительная, я считаю, должна быть. Спасибо.

**Председательствующий.** Вы сейчас как член Рабочей группы можете активно поучаствовать.

Выступает Юрий Максимович Слободкин. Следующим будет выступать Владимир Михайлович Кузнецов.

**Ю.М. Слободкин.** Товарищи члены Конституционной комиссии! Я хотел бы высказать некоторые замечания по принципам построения новой Конституции Российской Федерации, принципам конституционного строя, по вопросам, касающимся организации высших органов власти и следующего структурного элемента — это судебная власть.

Прежде всего — замечания по основным принципам конституционного строя.

Что мне здесь, представляется, требует еще дополнительной проработки и дополнительного изучения. Это принцип, который значится под пунктом 5 и именуется «разделение властей», — требует, мне думается, уточнения, касающегося определения полномочий главы государства и главы высшего исполнительно-распорядительного органа, то есть правительства. Можно ли совмещать и целесообразно ли совмещение поста главы республики и главы республиканского правительства.

У меня такое впечатление, особенно после изучения раздела, подготовленного группой товарища Волкова, — это высшие органы государственной власти, соотношение, структура этих органов государственной власти, — что мы полностью, так скажем, заимствуем все, что удовлетворяет какие-то определенные силы из государственного и конституционного права зарубежных стран, а все, что не удовлетворяет, а на поверку оказывается довольно демократичным, мы отвергаем. Мы вводим такие элементы, которые по существу эти высшие органы государственной власти ставят в такое соотношение между собой, что у нас существует явная угроза возникновения абсолютной монархии, наподобие той, которая существует в Саудовской Аравии и Иордании потому, что президент по тем разработкам, а по ним практически никто не высказывается, наделяется именно пол-

номочиями абсолютного монарха. Это страшно, если действительно так будет.

В основном авторы берут за основу Конституции Соединенных Штатов Америки и Франции, причем то, что в Конституции Соединенных Штатов, так скажем, демократично, отвергается. В Соединенных Штатах Америки импичмент президенту в случае нарушения закона, Конституции может объявить Конгресс. А у нас только предоставляется право высшему законодательному органу выразить недоверие, а отозвать с поста — только в результате всенародного референдума.

По существу, становится неуправляемый, бесконтрольный президент в результате таких предложений со стороны разработчиков этого раздела.

По принципам. Товарищи, нельзя, конечно, предоставлять право президенту, например, назначать председателя верховного суда, назначать генерального прокурора. Он должен представлять, иметь право представлять и подбирать кандидатуры на эти посты, и представлять высшему законодательному органу, который избирает этих лиц или утверждает по представлению президента.

Возьмите США — разве Президент США, несмотря на то, что он и глава исполнительной власти, и обладает большими полномочиями, разве обладает правом назначать членов Верховного суда?

**С места.** Обладает!

Только по представлению и только с доброго согласия и по совету Сената. И если Сенат отвергнет, а такие примеры уже были, то ничего у Президента не выйдет. Так что напрасно вы заявляете, что да. По существу он только предлагает кандидатуру, но не назначает.

Вопросы, касающиеся срока полномочий президента — не более чем на два срока. С этим можно согласиться. Но один срок в 7 лет — это почти двойной срок полномочий Президента США. Практически уже нигде не существуют такие сроки полномочий президента — на 14 лет. Я думаю, что здесь есть еще над чем поработать и подумать. Но ведь, товарищи, нельзя же таким образом расширять полномочия, предоставлять нашему президенту такие полномочия, какими обладают президенты, пришедшие к власти, как например, в некоторых латиноамериканских странах, в результате военного переворота, когда они часть членов высших законодательных органов имели право назначать.



Вот у нас авторы разработки, в частности, раздела о полномочиях президента предлагают предоставить право назначать членов федерального совета — одну треть. Куда это годится? Это что — демократические формы создания одной из палат высшего законодательного органа? В общем, здесь много такого, что попросту можно рассматривать предложенные нам наработки именно только как наработки и как сырой материал, требующий очень глубокого детального изучения и ни в коем случае никакой торопливости не проявлять. Меня удивляет непосредственность, в частности, авторов при формулировании принципов конституционного строя. Вот они говорят, что законы Российской Федерации обладают верховенством по отношению ко всем другим и Конституция Российской Федерации прекрасна, поскольку суверенное государство и союзное законодательство, дескать, республиканский законодатель дает добро на действие союзных законов. А когда речь идет о субъектах Российской Федерации, все забыто, говорится о том, что законы РСФСР обладают приоритетом по отношению к законам субъектов Российской Федерации. Давайте будем последовательными, давайте такое же право по тем вопросам, по которым суверенитет на уровне Союза будет осуществляться союзными республиками совместно, по тем вопросам, по тем направлениям пусть будет существовать верховенство законов Союза. Только тогда мы сможем объяснить участникам, субъектам Российской Федерации, почему мы таким образом поступаем.

Товарищи, время у меня заканчивается. Я думаю, еще возможность будет высказаться по некоторым вопросам более подробно. Меня насторожило и не просто насторожило, а испугало предложение, которое здесь прозвучало и которое состоит в том, что вынашивается мысль об избрании какой-то конституционной ассамблеи. Значит, кто-то хочет, кто-то оказывается очень заинтересован, чтобы сделать высший законодательный орган Российской Федерации, избранный демократическим путем Съездом народных депутатов, неполномочным принимать новую конституцию. Я просил бы членов Конституционной комиссии осознать, насколько опасен такой волюнтаризм, насколько опасно стремление по существу лишить депутатов нынешнего законодательного органа компетенции быть полнокровными законодателями, потому что, лишив нас права принять конституцию в соответствии с дей-

ствующим законодательством, мы сразу все свои заявления о создании правового государства похороним раз и навсегда. Но я не вижу основания, товарищи, отказываться от существующего наименования РСФСР, означающего, что политической основой являются советы и что, действительно, мы придерживаемся социалистического выбора.

**Председательствующий.** Выступает Владимир Михайлович Кузнецов. Следующим будет выступать Анатолий Ефимович Шабад.

**В.М. Кузнецов.** Я не планировал в выступлении вдаваться в полемику, но не могу удержаться от того, чтобы не возразить моему коллеге, который выступал передо мной. Социалистический или какой иной выбор — это выбор людей, и еще никто не понял, что такое «социалистический». Это априори, не подтвержденное пока жизнью. Вот такая реплика. Извините.

По структуре и по принципам. Взглянув на структуру, впечатление создается вроде бы благоприятное — в основу выделены права человека. Казалось бы, прекрасно, надо аплодировать. Но настораживает сразу в этом же разделе перечень этих прав — гражданство и так далее. Мне кажется, что человек рожден и ему от бога даны права и конституционные, то есть он на все имеет право, кроме того-то, того-то, того-то, и закон и существует для того, чтобы ограничить и регулировать какие-то права. Поэтому с такой увертюры я бы начал сомнения.

Второе сомнение. Пусть не обижается на меня товарищ Медведев, мне кажется очень слабым раздел экономический — очень слабый, очень боязливый. Причем тут ссылки — Конституция — высший закон, а ссылаются на какие-то законы. Это, по-моему, абракадабра. И все мы боимся, вот переходный период, вот кого бы не обидеть, Михаила Сергеевича или еще кого-то там, я не знаю.

Вот я для сравнения принес сюда на трибуну Конституцию Соединенных Штатов Америки — 200 лет она существует и там вообще раздела такого нет об экономике.

Я предлагаю вообще исключить раздел экономический, это не дело Конституции, это право человека провозгласить право на собственность, частную собственность и свободу экономического предпринимательства. Экономика — это саморазвивающаяся система. Если мы задаем в Конституцию какие-то вещи, регулирующие экономику, мы себя в ловушку сразу загоняем. И, чтобы под-

твердить свою мысль, я просто обращусь к американскому опыту: сейчас стало неприличным ссылаться на Конституцию США, а мне кажется, что это подтвержденный жизнью закон. Вот первая статья — законодательная власть, и все расписано, как и что. Второй пункт — исполнительная власть, и тоже все расписано. То есть, коль скоро это закон, значит, здесь описываются механизмы реализации закона. Логично все.

Дальше идет судебная власть — тоже все логично. И потом уже пошли личные права. Вот здесь вроде бы мы пошли вперед, определили Соединенные Штаты. А мне кажется у них все логично. Серия законов существует для того, чтобы оградить права личности. Очень здесь сжаты эти права. Не надо провозглашать, а, может быть, еще какие-то права мы надумаем, сейчас у нас актуально гражданство, а через какие-то, я уверен, 10—20 лет это будет неактуально просто, мы закладываем уже анахронизм заранее. Судебную власть в параграфы «загнали», а последний раздел (седьмой) расширили.

Здесь у меня тоже предложение — последний раздел сузить в какой-то пункт, как поправки вносить. А законодательную власть, исполнительную действительно всю расписать, чтобы не было никаких «закавык» и оградить себя действительно, как тут правильно говорили, от переворотов всяких и так далее.

Но я начал сразу с критики, а очень приятно, что действительно началась работа, Конституционная комиссия буквально день и ночь работала. Я уходил в половине 12-го, у них огонек горел, и за полночь, видимо, работали. Это очень вселяет уверенность. Я думаю, что все это надо как-то обнародовать, что российские депутаты работают. Уже мои соседи-избиратели делают упреки.

Пользуясь случаем, Борис Николаевич, я вас призываю подумать о том, нужны ли эти часовые переговоры, не компрометируют ли они вас, и не втягиваемся ли мы в соучастие (я бы сейчас сказал резкое слово, но все-таки пока боюсь) в этой власти, которая сейчас существует, а ведь, ведя такие переговоры, мы втягиваемся в это. Мы должны заявить, что наша Россия — государство, и хватит нам «дурака валять». Целый год эту конституцию «мурыжат-мурыжат», имеет место демагогия и так далее. Что это такое?

**Председательствующий.** Это не переговоры! Это просто встреча была с человеком!<sup>1</sup>

**В.М. Кузнецов.** Борис Николаевич, этот закон надо форсировать, и хватит. Действительно, табака нет, а они «понавешали» на нас эту партократию, а мы должны за них все «расхлебывать». Такое мое мнение.

Очень хорошо работала Конституционная комиссия. Я думаю, что с учетом этого надо форсировать, это должно быть лаконично, без всяких ссылок записано. Еще сюда надо записать — в установленном порядке, и вообще будет по-лигачевски.

Закон должен быть короткий, без ссылок и работающим.

Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо.

Анатолий Ефимович Шабад, пожалуйста.

Следующий Петр Сергеевич Филиппов. На этом закончим.

**А.Е. Шабад.** Конституционная комиссия действительно поработала очень здорово. Все-таки мне хочется добавить каплю скепсиса, но не по ее поводу, а по поводу всего того дела, которым мы занимаемся.

Есть опасность, что мы опять создадим хотя и совершенную на этот раз, но конституцию с примесью лицемерия.

Депутат Медведев со ссылкой на депутата Пименова приводил пример о том, что мы не можем гарантировать тех прав, которые записывали в конституцию. Я более сильный пример приведу. На сегодняшний день мы списываем не с Конституции США и не с конституций каких-то других цивилизованных стран, а мы списываем фактически с Конституции Южно-Африканского Союза. Мы сегодня не сможем записать в нашей Конституции и выполнить такую простую общепонятную вещь, как равенство прав всех людей независимо от их национальности потому, что мы сегодня идем к введению фактического неравенства прав людей в зависимости от национальности. Это происходит тогда, когда мы создаем какие-то специальные законы, какие-то особые права для тех регионов, которые образованы по национальному признаку. Я просто констатирую, что мы к это-

---

<sup>1</sup> Речь идет о встрече Б.Н. Ельцина с Президентом СССР М.С. Горбачевым. — Примеч. ред.

му обязательно придем, сейчас такой момент, что придется пойти на узаконение прав наций (а не граждан). Но, конечно, идя на это, мы должны пытаться настолько не уходить от демократического принципа, насколько это возможно.

Поэтому я всячески поддерживаю ту мысль, что регионы, географически и экономически обособленные, действительно, должны обладать такими же правами, как и регионы, на которых лежит какая-то национальная окраска. Говорилось об этом другими словами. Вспомним историю: когда воевали за свое освобождение от колониальной зависимости Соединенные Штаты против англичан, это была война людей, говорящих на одном и том же языке, этнически тождественных; также, когда испанские колонии воевали против своей метрополии, то вместе с неграми, индейцами выходцы из Испании воевали против испанцев. Интересы этих людей объединены тем, что они живут на данной территории и что они считают, что эта территория экономически эксплуатируется и разграбляется метрополией.

У нас сейчас примерно такая же ситуация. Поэтому надо поднять права регионов, независимо от национального состава их населения, предоставить им те же права, которые у автономных республик, вплоть до Конституции, нисколько не ущемляя прав автономных республик. Я полагаю, что представителям автономных республик не надо считать себя при этом обиженными. Потому-то они очень ревниво относятся к такой перспективе, говоря: наши права поднять — это прекрасно, а когда они узнают, что края обладают такими же правами, это их почему-то не устраивает.

Теперь выскажусь еще по двум пунктам. Первый — о президентской форме правления.

Очень озабоченно говорилось профессором Зорькиным о том, что, не вводя настоящей президентской сильной формы правления, мы можем попасть в такую ситуацию, в какую попадали Франция, Италия. Они переживали кризис, такой, когда государственная машина фактически не могла работать из-за противоречия между партиями. Я бы сказал, что у нас такого опыта пока не было. Это опасность, которая для нас нетипична. Может быть, она и возникнет, но пока ее не было. И если то, что было во Франции, называть кризисом, как же называть то, что было у нас? А у нас был ужасный тоталитаризм, и вся история нашего государства — это история сменяю-

щих друг друга тоталитарных режимов. И я думаю, что эта опасность для нас первого порядка, а та — второго порядка.

Поэтому, рассуждая о президентской форме правления, мы должны в первую очередь думать о том, каким образом создать гарантии против возникновения единоличной власти.

Конечно, мы сейчас находимся в условиях, когда уже есть президентское правление в СССР, и мы видим, как происходит и что происходит. Каждый президентский указ — это акт узурпации власти, той власти, которую никакая союзная Конституция этому Президенту не предоставляла. И, живя в таких условиях, можно думать, что, чтобы противостоять этому, надо иметь своего президента с такими же полномочиями. Я думаю, что это неправильно, не надо следовать дурному примеру, а после принятия нового союзного договора образуется достаточно много гарантий против такой узурпации власти со стороны Президента СССР. Возражать сейчас в принципе против президентской власти в республике бесполезно, эта идея овладела почти всеми, и она наверняка будет проведена в жизнь. Но нужно более тщательно продумать вопрос о том, какой же именно эта власть будет, будет ли она организована по американскому типу, а я думаю, что это для нас не подходит, у нас немедленно дело скатится к единоличной диктатуре, если американский вариант принять. Французский вариант, может быть, здесь больше подходит.

И последнее маленькое замечание по поводу того, что сегодня прозвучало, а также обсуждалось ранее на рабочей группе. В конституцию вводится положение о том, что допускается деятельность всяких политических партий кроме тех, которые призывают к изменению конституционного строя, например, хотят установить привилегии каких-то рас, привилегии каких-то классов. В последнем варианте написано — ниспровержение строя, то есть изменения насильственным путем. Я за такой вариант, то есть те партии, которые даже хотят изменить конституционный строй, но готовы сделать это конституционным путем, то есть тем путем, который устанавливает Конституция для своего изменения, такие партии должны допускаться.

Другое дело, что изменение Конституции должно быть затруднено. Для этого должны требоваться две трети голосов, пусть не две трети, пусть четыре пятых, пусть девять десятых голосов, но мы же не можем Конституцию принимать навечно, считая, что принципы,

которые мы сегодня в нее закладываем, никогда не претерпят никакого изменения.

Я полагаю, что страхи здесь преувеличены. Законным путем едва ли можно будет изменить конституционный строй, а главное, бесполезно запрещать нацеленные на его изменение движения, они все равно лицемерным образом скроют свои цели, а в нужный момент им нечего будет противопоставить. Так что, введя этот недемократический пункт, мы, по существу, жертвуем чем-то принципиальным ради чего-то, что совершенно бесполезно и непрактично. Спасибо.

**Председательствующий.** Так, Петр Сергеевич Филиппов, пожалуйста.

**П.С. Филиппов.** Здесь уже отмечалось противоречие между таким требованием Конституции, как к долговременному документу и необходимостью учитывать переходный период, в котором мы все с вами находимся, основным содержанием которого является обретение имуществом хозяина, то есть процесс приватизации. С этой точки зрения наибольшей критике может быть подвержен тот самый раздел, представленный нам в виде примерного наброска статей по основам экономической жизни. Что мы сегодня наблюдаем на местах? По сути дела, перетягивание каната, борьба за право распоряжаться той частью общенародной собственности, которую хотел бы присвоить себе тот или иной уровень Советов. Вы знаете, что это здание объявлено собственностью Краснопресненского района, а у нас в Ленинграде Невский проспект Куйбышевский районный Совет объявил своей собственностью. С другой стороны, Ленсовет объявил своей собственностью все здания нежилого фонда, в том числе и здания заводоуправлений и цехов, принадлежащие российским министерствам. То есть мы наблюдаем вот ту самую ошибку интересов, в которой проявляются две опасности. Первая опасность — это блокирование процесса приватизации различными Советами, в том числе, как принято говорить, демократическими Советами, каким является Ленсовет. Многие из депутатов, которые выступали за обретение имуществом хозяина на своих предвыборных митингах, сегодня считают, что лучше все это оставить в собственности Ленсовета, сдавать в аренду, получить дополнительные деньги и эти деньги израсходовать по своему усмотрению, забывая, что ленсоветовский чиновник или чиновник районного Совета ничем ни более бережлив, ни более

рачителен, чем чиновник министерский, от хозяйствования которых мы давно уже устали.

Вторая опасность — это отмеченная возможность возникновения так называемого номенклатурного капитала. Уже сегодня в Ленинграде есть масса примеров, когда особняки, стоящие многие миллионы долларов по ценам, скажем, для центров крупных городов, продаются за бесценок, за десятки тысяч рублей совместным предприятиям или передаются в виде уставного пая.

Так вот, этих проблем можно было бы избежать, если бы были предусмотрены исчерпывающие правила преобразования ныне существующей так называемой общенародной собственности в собственность советских граждан. При этом совершенно было бы безразлично, какие Советы, какого уровня проводили бы это преобразование. Но важно, кто обладает сегодня необходимой политической волей. Рассматривая или имея возможность ознакомиться с работой Советов разного уровня, районных, Ленсовета, депутатом которого я являюсь, и Верховного Совета РСФСР, я убежден, что сегодня политической волей для осуществления этих процессов преобразования собственности в наибольшей степени обладает Верховный Совет РСФСР. Ему, как говорится, и должны быть переданы карты в руки.

В этой связи необходимо, как мне представляется, отразить либо в Конституции, либо в последней, заключительной части этой Конституции, специальную процедуру, в соответствии с которой на общих основаниях происходит процесс приватизации. Да, мы должны признать: каждый сельсовет может иметь свою собственность, пусть это будет баня или общий колодец, каждый город может иметь свою собственность, пусть это будет мэрия или стадион, аэропорт. Но приобретение этой собственности должно происходить на общих основаниях. Или в определенных случаях может быть предусмотрена, еще раз подчеркиваю, специальная процедура распределения общенародной собственности между этими субъектами.

Учитывая чрезвычайную важность этого, я бы предложил серьезно переработать этот последний раздел Конституции. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. У нас один районный Совет Москвы объявил воздух над районом своей собственностью. (Шум, смех в зале.) Это серьезно, своим решением, Совета. Воздух над районом Москвы. Так что у нас бывают, конечно, такие парадоксы. Товарищи, объявляется перерыв до 15 часов 30 минут на обед.



*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Следующий вопрос: «О механизме принятия Конституции и проблемы референдума».

По референдуму — Шахрай Сергей Михайлович. Я только прошу, Сергей Михайлович, о проекте закона России о референдуме не надо, поскольку это будет обсуждать Верховный Совет. Что-то, если для информации, коротко можно будет, но это будет обсуждать Верховный Совет. Видимо, Ваши предложения в отношении референдума о принципах Конституции, вот это, пожалуйста.

**С.М. Шахрай.** Я постараюсь быть предельно кратким. Что касается проекта закона о референдуме, то, действительно, нет смысла анализировать сейчас этот текст. Просто хочу обратить ваше внимание на два момента, с этим связанные, они очень важны, и при незнании этих вещей может быть неприятие концепции, заложенной в этот закон.

На первой странице речь идет о том, что на всероссийский референдум не могут выноситься вопросы, связанные с определением статуса субъекта Федерации. Мы исходим из того, что в Российской Федерации большинство населения — это русскоязычное население и что Федерация будет являться результатом договорного процесса, поэтому на общее голосование нельзя выносить вопросы о внутренней структуре субъекта Федерации. Это вроде бы как аксиома.

Но, с другой стороны, в статье десятой данного же проекта мы не даем права автономиям и территориальным образованиям обязательного требования референдума. То есть здесь как бы взаимовзвешенный, сбалансированный подход, чтобы территориальная единица, та или иная автономия не пользовалась этим правом для того, чтобы трясти республику, постоянно вынося тот или иной вопрос на референдум, это очень дорогое удовольствие. Есть масса других возможностей для того, чтобы автономия смогла вынести вопрос на референдум, это народные депутаты РСФСР. Вот это тот нюанс, на который я хотел обратить ваше внимание.

Что касается того, насколько будет применен в случае одобрения этот закон для принятия Конституции, здесь моя задача облегчена примерно наполовину тем, что уже было сказано. Нельзя выносить на референдум анкету типа той, которую мы сегодня с вами, члены Конституционной комиссии, заполняли. Нельзя ожидать от гражданина, что он в кабине для тайного голосования будет созна-

тельно этот выбор делать. Поэтому, если мы выносим на референдум принципы, то есть несколько положений, они должны идти в пакете, и принимается либо весь пакет, либо весь пакет отвергается, третьего варианта нет, это совершенно однозначно.

Решение о назначении референдума должен принимать Съезд по Конституции и, очевидно, что закон о референдуме тоже должен быть принят на Съезде. Верховный Совет может этот закон рассмотреть только в первом чтении, потому что вместе с проектом закона о референдуме будут внесены поправки к Конституции, незначительные, но поправки к Конституции, то есть Верховный Совет этот вопрос решить не сможет. Здесь мы заложили концепцию того, что референдум может быть назначен не ранее чем через месяц после решения вопроса о проведении референдума. У нас сейчас с вами есть расчет, что Съезд будет примерно в ноябре, и тогда у нас получается, что сам референдум может состояться только в конце декабря. Приемлемо ли это? Это надо вот здесь взвесить. Если это неприемлемо, то надо раньше проводить Съезд.

**Из зала.** А Съезд принял ведь решение о внесении.

**Председательствующий.** Нет, в самом законе о референдуме у нас есть принцип, который нужно заложить в изменения Конституции, а Конституция может меняться только на Съезде. Поэтому получается, что вроде мы можем закон о референдуме принять только в первом чтении и тогда мы не можем проводить референдум до Съезда. Поэтому сложную задачу вы тут нарисовали.

**С.М. Шахрай.** Эта задача все-таки изобретена не Комитетом по законодательству, а авторами той Конституции, которая у нас пока действует. Там записано, что право назначения референдума принадлежит только Съезду народных депутатов. Если мы хотим референдум приблизить, мы должны раньше созвать Съезд и на Съезде решить вопрос о назначении даты референдума. Расчеты наши показывают, что между датой назначения референдума и датой всенародного голосования меньше месяца никак нельзя, то есть не будет подготовлено ни население, ни окружные, ни Центральная комиссия референдума.

Поэтому я обратил на это ваше внимание. В проектах проведения второй сессии и Съезда заложено, что Съезд примерно начнется во второй половине ноября. Если он начнется во второй половине ноября и мы в первый день решаем вопрос назначить референдум по Кон-

ституции и принимаем этот закон, то вторая половина декабря — сам референдум. Вот это надо учесть.

**Из зала.** А нельзя опереться на решение предыдущего Съезда?

**С.М. Шахрай.** Я полагаю, на это решение опереться очень трудно, потому что решение о назначении референдума — это постановление Съезда, в котором записана дата назначения референдума, создание Центральной комиссии проведения референдума и ряд поручений Совмину и президиуму. Этого документа у нас нет, как бы нам этого не хотелось.

Я не буду останавливаться на технических вопросах, хочу обратить ваше внимание еще на то, что вопрос о проведении референдума — это «удовольствие» очень дорогое. Мы в Комитете взяли за аналогию выборы народных депутатов РСФСР, то есть верхнего уровня, и все равно в этом случае поучается цифра более 200 млн рублей. Над точными расчетами сейчас работают специалисты, и мы вам эту цифру, когда внесем проект, на сессии назовем уже конкретную, но удовольствие очень дорогое, надо на это идти сознательно, если мы хотим провести референдум серьезно, то есть уже сейчас должны даваться поручения Совету Министров, как-то эти цифры изыскивать, потому что я немного знаю финансовое положение России и владение средствами.

И последнее. Мне совершенно очевидно, что нельзя на референдум будет выносить вопрос о федеративном договоре. И, если говорить об этом, то Федеративный договор должен предшествовать принятию Конституции и в текст Конституции входить не должен. Это мое личное мнение. Федеративный договор должен быть первоисточником права Российской Федерации в ее новом составе, Конституция может на отдельные положения федеративного договора опираться, но не подменять его. Я хочу напомнить опыт 22-го года, мы все считаем, что Союз ССР возник 30 декабря 1922 г., но это не так. 30 декабря Договор был принят только за основу, должны были республики, входящие в Союз, дать свои замечания, но этого не произошло, и Договор потом уже был на следующем Съезде, не как документ, а как составная часть Конституции, принят. То есть, мне кажется, нам здесь этого нельзя повторять.

**Председательствующий.** Так, вопросы есть какие?

**Из зала.** Концепция?

**С.М. Шахрай.** Концепцию самого проекта закона о референдуме мы вам подробно доложим на сессии при первом чтении. Документ

создан в рабочей группе, летом она работала, на Комитете он заслушан, причем многие комитеты другие, кроме Комитета по законодательству, отнеслись очень ответственно, дали свои письменные замечания, все мы их рассматривали уже. Мы еще, конечно, будем эту работу продолжать.

**Председательствующий.** Раз мы в таком заколдованном круге, нельзя ли нам на Верховном Совете принять как закон, что о Конституции провести референдум именно решением Верховного Совета России, о принципах Конституции, поскольку Съезд потом все равно будет утверждать Конституцию.

**С.М. Шахрай.** При всем моем горячем желании поступить именно так, я бы рекомендовал лучше передвинуть дату внеочередного Съезда, может быть, специально только для решения этого вопроса, созвать на два дня Съезд, решить только один вопрос — принять закон о референдуме, и назначить дату референдума, и провести такой Съезд в октябре, в начале, тогда в ноябре у нас будет голосование по принципам Конституции.

**Из зала.** (не слышно)

**С.М. Шахрай.** Я бы этого не рекомендовал. Вы поймите, что даже из самых горячих побуждений надо сделать так, чтобы это было решение совершенно законное. И мне не кажется, что ситуация здесь безвыходная. Верховный Совет, Президиум Верховного Совета, Председатель Верховного Совета по Конституции обладают правом созвать внеочередной Съезд на один-два дня, для решения этой проблемы. Конституция России, я думаю, того заслуживает. Либо смириться с тем, что это будет декабрь.

**Из зала.** Есть ли возможность приблизить сроки Съезда?

**С.М. Шахрай.** Не думаю, что можно приблизить сроки референдума. Он должен быть подготовлен серьезно. Я думаю, вы разделите это ощущение, прошу понять меня правильно. Я буду, как председатель Комитета, препятствовать всеми силами появлению новых и новых законов. Нам ни в коем случае нельзя повторять опыт Верховного Совета СССР, который принял более 700 решений, из которых ни одно не выполняется. Нашим российским законам грозит такая же судьба, потому что каждый закон должен быть просчитан и с точки зрения его организационного и материального обеспечения, и механизма осуществления. Лучше мы примем меньше законов, но каждый из них будет работать. Это не значит, что мы должны полностью заморозить сейчас законодательную деятельность. Сейчас такая си-

туация, когда есть необходимость в ряде политических решений. Их, естественно, мы будем принимать и развивать, но много сейчас подходит из разных комитетов проектов: давайте решать о лечебно-трудовых профилакториях, о пенсиях — кричащая проблема? Кричащая. Мы примем и мы дискредитируем себя как орган власти. Если по проекту требуется 100 млрд рублей под один проект. Где они?

**Председательствующий.** Получается, что наша законодательная деятельность, особенно в сентябре — октябре, будет носить такой характер, вроде временных решений, поскольку нет основной базы, нет Конституции. А мы должны принять три — четыре десятка законов. Причем очень принципиальных законов: о собственности, о налогообложении, о местных Советах и так далее, и так далее.

**С.М. Шахрай.** Такие законы, поскольку они ориентированы вперед, должны быть приняты в очередном порядке. Но все законы, выходящие на социальную сферу, на здравоохранение, на аграрный сектор в большой мере не просто решение вопросов земли, а социальное обустройство на селе и так далее, мы должны развивать.

**Председательствующий.** А после референдума сколько потребуется времени для того, чтобы подготовить проект Конституции для вынесения на Съезд?

**С.М. Шахрай.** Я думаю, не больше двух месяцев.

**В.П. Щукин.** У нас есть такая проблема. Можно согласиться с депутатом Шахраем, нам очень важно принять Конституцию как основу для законов. Но очень важно принять такую Конституцию, которую, если бы мы разрабатывали две недели, мы бы через две недели приняли ее. Это очень серьезная проблема для всех нас, потому что у нас уже пять Конституций в Союзе, зачем нам принимать такую же шестую Конституцию?

Есть еще одна важная проблема. Мы можем либо быстро подгонять Съезд под референдум, либо сейчас начать интенсивно готовить Конституцию и, действительно, провести референдум и после него через несколько недель уже внести подготовленную Конституцию, которую мы подготовили до ноября. Поэтому нам нужно сейчас очень интенсивно готовить Конституцию. Мы не потеряем средства и основные вещи сделаем.

**Председательствующий.** Конечно, имея дело с Конституцией, и идти на какие-то нарушения — это недопустимо.

**С.М. Шахрай.** Подведение результатов референдума в нашей республике не меньше двух недель займет. Действительно, эта работа должна идти параллельно.

**Председательствующий.** Спасибо.

Пожалуйста, Олег Германович.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Я хотел бы осветить некоторые варианты, которые рассматривались на рабочей группе.

Вообще вариантов несколько, и у нас нет четкого понимания относительно референдума по принципам Конституции. Сначала это казалось естественным и не вызывавшим сомнения фактом, поскольку Съезд об этом говорил, и было принято решение. С другой стороны, учитывая, что сегодня и табачные бунты, а через две недели начнутся уже и хлебные, то возникает сомнение в том, чтобы в октябре — ноябре — декабре проводить референдум по принципам Конституции. Пройдет этот референдум, и сами принципы Конституции станут жертвой растущей волны недовольства разбродом, резким ухудшением снабжения, недовольства некоторыми явно организованными согласованными выступлениями в тех или иных районах Российской Федерации. Недовольством тем, что руками автономных образований сейчас кое-кто пытается приобрести очень нездоровый политический капитал (это мое личное мнение), и тем самым реально ставить под угрозу российскую государственность. Итак, сам вопрос о принципах Конституции, выносимых на референдум, сегодня не однозначен. Вы слышали, Сергей Михайлович Шахрай сказал, что затраты составят 200 млн рублей. Имеет смысл подумать, чтобы этот самый первый референдум в Российской Федерации провести сразу по всей Конституции. Мы рассматривали несколько вариантов, и ни один пока не получает большинства голосов, ни одна точка зрения. Если мы будем выносить 12—15 принципов и просить возле каждого сказать «да» и «нет», возникает угроза, что из-за сложности большинство населения не сможет разобраться, правильно прочесть бюллетень, его заполнить. Возникнет очень много накладок, и правомочность самого референдума будет поставлена под вопрос. Это первый вариант.

Второй вариант. Если выносить сразу пакетом, что нам казалось более целесообразным, все принципы, допустим 11, 12 или 13 принципов, и, предварив их одним вопросом: согласны ли вы, чтобы новая Конституция Российской Федерации строилась на следующих

принципах. Тогда нужно ответить всего лишь один раз «да» либо «нет». Это резко облегчит саму процедуру и подсчет волеизъявления народного. По всем принципам все они взаимосвязаны. Если будет пакет, то, естественно, будет выноситься взаимосвязанная концепция.

Но в таком случае непонятно, чем сама Конституция, весь ее текст отличается от такого пакета? Тогда можно и саму Конституцию представить в виде такого пакета, принципов, статей и разделов, и гражданам, которые придут на референдум, нужно будет выразить свое отношение либо к принципам этой Конституции, либо ко всему тексту в целом. И это упростит процедуру принятия Конституции и, по крайней мере, у Съезда народных депутатов не возникнет сомнения в том, что эта Конституция действительно принята народом. То есть вот такой вариант народной ратификации, всенародного принятия Конституции. Как вариант может рассматриваться. Не случайно мы вторую часть сегодняшнего заседания решили посвятить этим вопросам, чтобы услышать мнение членов Конституционной комиссии.

Наконец, последний вариант. Если принятие всего текста будет вынесено на Съезд, после предварительного референдума по принципам. Депутат Слободкин уже высказал опасение о том, что некоторые силы пытаются поставить под вопрос наш социалистический выбор и некоторые наши другие завоевания. По-видимому, и на Съезде народных депутатов возникнут такие вопросы. Народ через референдум выразит одно мнение, а 2/3 по этому народному мнению мы можем на Съезде и не набрать. Будем реалистами: если на референдуме пройдет название «Российская Федеративная Республика», то на нашем Съезде может так случиться, что нам скажут «Советская Социалистическая Республика». Еще соображение. Если мы возьмем декабрь, то, учитывая наши погодные условия, учитывая напряженку не только с бензином, которая уже ощущается в Москве, но и с теплоснабжением, с углем и так далее (мы не знаем, что явится следующим сюрпризом в нашей экономической и политической ситуации), то 51% населения на этот референдум могут не прийти, мы будем тогда действительно рисковать этими двумя годами, которые по закону о референдуме должны потом пройти как мораторий, если референдум не получится, это в достаточной степени опасно. Может быть еще один вариант: перенос референдума на весну. Но здесь обратная сторона: наша ситуация и законодательная деятельность Верховного

Совета не могут оставаться в «подвешенном» состоянии, ибо принимаются законы, имеющие конституционное звучание, а самой Конституции нет.

Сергей Михайлович Шахрай сказал, что если уж проводить референдум, то минимум две недели. Сейчас проводился референдум в Югославии — в Словении, Хорватии — и даже там, в относительно небольших республиках, он шел 10 дней. В течение одного дня невозможно будет вывести сразу все наши 100 с лишним миллионов избирателей.

Я сейчас не касаюсь содержательной стороны дела — что выносить, здесь тоже разные подходы. Назывались 3 и 6 принципов, назывались и 12 принципов. Так, Леонид Борисович Волков и профессор Зорькин предлагали, чтобы одним из немногих принципов был вопрос о смертной казни. Профессор Страшун и я считаем, что нужно выносить только строго конституционные принципы, все основы конституционного строя. Важно определить, будет ли референдум и когда он будет проведен, и тогда мы будем соответственно строить содержательную работу всей Конституционной комиссии. Я не согласен с сарказмом Владимира Петровича Лукина относительно двухнедельного срока по завершению текста Конституции. Дело в том, Владимир Петрович, что мы себе примерно такой срок поставили — конец сентября, мы не собираемся завершать работу над конституционным проектом после сегодняшнего заседания и уж тем более откладывать эту работу до решения вопроса по референдуму. Работа продолжается, большие силы сюда подключены, и мы надеемся, что в конце сентября текст будет подготовлен с точными и четкими новеллами по тому или иному вопросу Конституции. Если мы будем проводить референдум, то в дальнейшем останется после обработки его результатов просто внести некоторые коррективы: сам текст в нескольких вариантах будет к тому времени готов. Посему я сейчас обращаюсь к вам, к членам Конституционной комиссии, высказать по возможности ваше отношение, посоветоваться по этому вопросу. Хотелось бы выслушать мнение Бориса Александровича Страшуна, который подготовил документ — «Формула референдума». Он в одной из папок у вас есть.

Спасибо.

**Председательствующий.** Владимир Борисович Исаков, пожалуйста.



**В.Б. Исаков.** Здесь прозвучали близкие мне мысли, и я хотел бы их развить и углубить.

На мой взгляд, надо вести речь не только о Конституции как документе, но в основном сосредоточить внимание сегодня на подготовке текста Конституции. Конечно, это очень важно — разработать и подготовить конституционный текст. Но очень важно охватить взглядом весь конституционный процесс и думать прежде всего о том, как воспримет вообще Конституцию народ, готова ли страна принять эту Конституцию и жить по ней. То есть очень важно, чтобы наша разработка текста совпала с какими-то внутренними социальными, экономическими процессами, которые проходят сейчас в обществе. И вот с этой точки зрения, как мне кажется, принятие Конституции в ближайшие месяцы — не самое удачное время. Мы стоим на пороге очень серьезной экономической реформы. Да, есть надежда, что это действительно будет радикальная и наконец-то удачная реформа. Но полной уверенности, скажем прямо, нет ни у кого. По крайней мере, я о себе говорю.

Второе. Мы стоим на пороге очень серьезных преобразований нашей Федерации. По сути дела, перевод ее с Федерации, основанной на законе, в Федерацию, основанную на договоре. Это вводит очень серьезный элемент нестабильности в отношения. То есть сейчас непонятно, как будут выглядеть границы сложившихся территориальных и автономных образований, как распорядиться собственностью. Очень много факторов нестабильности. И вот мы в этих условиях запускаем очень сложный конституционный процесс, который сам по себе тоже фактор нестабильный. На мой взгляд, сейчас не очень подходящее время. Мне кажется, нужен какой-то этап экономической реформы закончить, а потом начать серьезную политическую реформу, уже базируясь на этой экономической реформе.

Как, с моей точки зрения, мог развиваться конституционный процесс? Я думаю, что сейчас начато такое серьезное обсуждение Конституции, и это очень важно. Очень правильно, что проводятся научные экспертизы и обстоятельное обсуждение принципов, подходов. Это надо продолжить, но этим не надо ограничиваться. Нужно выносить эти принципы на широкое обсуждение. И поэтому, мне кажется, было бы правильным, если бы на открытие сессии нашего Верховного Совета были приглашены председатели Верховных Советов автономных республик и областных и краевых Советов. И воспользоваться открытием сессии для того, чтобы с ними обсудить эти

проблемы. То есть Конституция будет воспринята народом, прежде всего, через них, через руководителей Советов. Очень важно с ними обсудить эти принципы.

Я думаю, что необходимо поддержать в ходе этого конституционного процесса те попытки консолидации, новой консолидации, которые сейчас появляются. Скажем, возникла дальневосточная ассоциация. Пока не совсем ясно, каков характер этого объединения, поскольку статуса я не видел, по-моему, он еще не разработан. Но, может быть, это как раз будущие ассоциации нашей Федерации, и будущая Федерация будет включать не только традиционно сложившиеся субъекты, но и такие новые ассоциированные члены, уже как бы второго слоя, объединяющие сложившиеся эти Федерации, как бы понемногу начнет стягивать и останавливать процессы дезинтеграции, которые сейчас доминируют.

Далее. Мне кажется, что в ходе этого процесса должны выделиться узловые проблемы, которые необходимо решить в первую очередь. С моей точки зрения, это проблема собственности, ее распределение. Совершенно верно было отмечено здесь несколькими выступающими, что этот процесс не решен, непонятно, кому этот фонд собственности принадлежит. Это проблема федеративного устройства, то есть, скажем, на равных условиях будут входить в Федерацию автономные и территориальные образования, это проблема гражданства. Вот, на мой взгляд, узловые вещи. И я думаю, что именно они должны выноситься, прежде всего, на референдум в той форме, когда они созреют, созреют какие-то проблемы, когда мы можем спросить: или так, или так. Вот когда такая постановка уже созреет, ее можно выносить на референдум. А выносить список из 12–15 вопросов, на мой взгляд, бессмысленно. Их никто до конца даже не дочитает, и мы зря выбросим 200 миллионов.

После принятия Конституции, а, на мой взгляд, ее можно принять только после заключения федеративного договора (я согласен с тем, что сказал Шахрай), только после этого. Здесь договор должен идти вперед, а Конституция — как бы внутренний регламент уже законодательного характера. Если мы решили договариваться, то договор вначале должен быть, определяющий принципы Федерации. И после принятия Конституции нужно сразу переходить к ее осуществлению. То есть производить выборы президента, производить, если надо, выборы нового верховного совета, очевидно, понадобятся пере выборы местных органов власти. То есть идти на капиталь-

ную политическую реформу, иначе мы примем Конституцию, а потом еще год будем ждать, пока начнем осуществлять. Нет, это надо будет сделать сразу же.

Поэтому, с моей точки зрения, раньше весны 1992 г. принимать Конституцию не следует. Полтора года — это вполне нормальный резерв времени для того, чтобы осуществить хорошо организованный, культурный, цивилизованный конституционный процесс.

**Председательствующий.** Кто еще желает выступить?

**В.П. Лукин.** Уважаемые коллеги!

Извините, уважаемые коллеги, я обычно словами не злоупотребляю на всяких съездах, но чувствую необходимость еще два слова добавить к тому, что я сказал. Здесь возник очень серьезный принципиальный вопрос. Что нам делать? Принимать Конституцию постфактум, после того, как мы придем к какой-то реальности из той нереальности и промежуточной зоны, в которой мы сейчас находимся, или принимать Конституцию нормативно, то есть создать какие-то серьезные нормы, по которым развивать эту самую реальность.

Я с большим вниманием и уважением отношусь к тому, что сказал товарищ Исаков, но все-таки с некоторым сомнением думаю, что исторически лучше нам идти по пути нормативности, потому что одно дело — развиваться в полном хаосе, не имея каких-то устойчивых норм или имея старые нормы, с другой стороны, надо иметь какие-то четкие, незыблемые принципы, основные векторы, по которым нам идти надо дальше.

Конечно, переходный период никогда не кончится. Есть такая шутка, что переходный период — это переходный период между двумя переходными периодами. Но, тем не менее, у нас сейчас переходный период. Либо мы будем просто идти на ощупь, либо примем какие-то основные нормы, по которым будем дальше идти вперед, как это было в Америке, когда принималась первая конституция: они сначала что-то приняли, а потом начали развивать медленно и упорно. Во Франции в 1958 г. была сначала принята конституция, а потом уже де Голль установил пятую республику, затем уже какие-то параметры возникли между сильной властью и демократическими принципами.

Короче говоря, я за нормативный принцип, но именно поэтому нормы должны быть всамделишными, а не теми, что бродят у нас в голове, в сердце именно сегодня, а завтра могут и не бродить.

Поэтому я за очень серьезный, быстрый, но неспешный принцип разработки этих самых норм, иначе мы это превратим в еще одну шестую или двадцать шестую конституцию.

Еще один фактор, который нам надо серьезно учесть. Народ наш устал от того, что он правильно или неправильно считает говорильней, показухой. Посмотрите, какая парадоксальная ситуация получилась. Российскому корпусу депутатов верят больше и надеются на него больше, чем союзному, но шли за него голосовать со значительно меньшим энтузиазмом, со значительно большей усталостью и еле-еле, и это не кончилось до сих пор. О чем это говорит? Народ наш, как вы знаете, демократически еще не очень хорошо образован. Он больше привык верить конкретным людям, чем общим демократическим принципам. Когда мы выдвинем ему на голосование какие-то принципы, причем много принципов, во-первых, он их не прочтет как следует, а, во-вторых, сильно голосовать за это дело не пойдет. И не только зимой, но и весной тоже. Кстати, неясно, какая весной будет экономическая ситуация.

Второе. Если он пойдет голосовать за эти принципы или против этих принципов, то им будет руководить не академическое изучение этих принципов, которые мы с уважаемыми депутатами, нашими друзьями и коллегами разработаем, а в зависимости от того, есть спички или нет спичек. Или кончится хлеб, который мы соберем, или нет. И вот это может оказать решающее воздействие, а не те принципы, которые будут.

Что я хотел бы, из всего этого исходя, заключить? Думаю, что нам надо продолжить работу над Конституцией, не очень спешить с референдумом. Еще раз внимательно продумать, что мы будем выставлять на референдум. А может быть, после того, как мы завершим работу над Конституцией, выставить на референдум всю Конституцию: одобряете ли вы в принципе основные положения данной Конституции или нет? После чего ее уже принимать постатейно на Верховном Совете. Давайте еще раз всерьез подумаем об этом деле. Мы не можем допустить поражения на референдуме. Это будет очень серьезная проблема конституционная. Мы должны тогда самораспускаться. Это очень серьезная ставка. Давайте о ней очень серьезно подумаем.

**Председательствующий.** Борис Александрович Страшун, пожалуйста.

**Б.А. Страшун.** Здесь было высказано много серьезных и разумных опасений в связи с референдумом. Я их тоже разделяю. Но с этой точки зрения хочу привлечь ваше внимание к тому опыту, который имеется в соседних с нами бывших социалистических странах. Они столкнулись примерно с такой же проблемой. Они встали перед необходимостью конституционных изменений, потому что на базе старой Конституции проводить реформы нельзя, а на базе новой Конституции — это требует значительного времени. Кстати говоря, ни в одной из этих стран пока что новая Конституция не принята, а развитие идет путем внесения изменений в действующую Конституцию.

Новую предполагается принять в последующие годы, не уверен, что в этом году хотя бы одна будет принята, хотя революции, как вы знаете, начались еще в прошлом году.

Здесь говорилось о том, что у нас не решены вопросы о собственности, о составе Федерации и многие другие основополагающие конституционные проблемы. Но для того, чтобы они были решены, чтобы открыть путь для их решения, нам нужно вносить хотя бы частичные изменения в действующую Конституцию. Сделать это можно, как известно, только на Съезде.

Конечно, можно пойти по такому пути, чтобы в срочном порядке, может быть, за 6—8 недель подготовить текст Конституции. Может быть, она будет неплохая. Может быть, она будет принята. Но здесь я очень боюсь, как бы нам не отстать от быстро развивающейся обстановки.

Какой мы имеем другой вариант? Другой вариант может быть такой. Если был бы созван чрезвычайный Съезд, перед ним можно было бы поставить задачу относительно простую: развязать руки Верховному Совету, то есть, скажем, как сделано было в ГДР: сформулировать несколько принципов и объявить, что то, что в Конституции этим принципам противоречит, недействительно. В рамках этих принципов либо уполномочить Верховный Совет, либо сохранить прерогативу за Съездом, но принимать законы, которые не будут противоречить Конституции, как это было бы сейчас.

Теперь, что касается такого вопроса — о вынесении принципов на референдум. Это тоже, конечно, вполне возможный вариант. Тем более что проблема, как я понимаю, существует. Вот здесь и Олег Германович указывал на нее, что проблема двух третей на Съезде может стать, может быть действительно непреодолимым препятствием для

того решения, о котором я говорил, но если проводить референдум, то мне кажется, что нужно, конечно, не более трех–четырёх вопросов.

Мне кажется, что, даже если там кто его прочтет — не прочтет, это другой вопрос, если будет хорошая, умная разъяснительная работа с помощью средств массовой информации, прежде всего телевидения, я думаю, что все-таки основная масса нашего населения такие уж не очень сложные вещи вполне способна уяснить.

Теперь возникает вопрос такой: как эту формулу референдума строить. Здесь могут быть, опять же, два варианта — либо мы говорим: вот мы вам предлагаем решение, вы выскажетесь «за» или «против». В отношении принципов — это единственно возможный вариант. Другого я не вижу.

Что касается других вопросов, которые можно включить, скажем, порядок избрания президента, например, то возможны альтернативные решения: желаете, чтобы он избирался Съездом, Верховным Советом — это один вариант, или чтобы он избирался всеобщими выборами. А можно сделать, опять же, однозначно — согласны ли вы с тем, чтобы президент избирался всеобщими выборами?

Вот такие, скажем, три–четыре вопроса, из которых, кроме принципов, остальные будут более конкретными и представляющими интерес, я думаю, позволят обеспечить необходимый минимум участия избирателей в голосовании. Потому что действительно проблема очень острая. Ведь тут говорилось о возможности поражения на референдуме. Но поражение будет иметь место не только, если, скажем, большинство избирателей проголосуют против. Я думаю, что о поражении можно говорить и в том случае, если половина избирателей не явится голосовать.

Вот этот вопрос — конечно, вопрос в большой мере политической интуиции, я бы сказал, и поэтому здесь нужно, во-первых, включить в формулу референдума соответствующие вопросы, которые просты и явно должны заинтересовать нашего избирателя. Но и, конечно, опять-таки соответствующая разъяснительная работа.

И последнее, чего я хотел коснуться. Я посмотрел проект закона о референдуме, хотя сказали здесь его не обсуждать, и я не собираюсь в тонкости вдаваться, но меня смущает здесь один момент, о котором здесь товарищ Шахрай упомянул — это то, что предлагаемый закон о референдуме — это закон унитарного государства. Он совершенно не учитывает того обстоятельства, что у нас все-таки в России есть нации, имеющие право на самоопределение. И вот с этой точки

зрения я не уверен, что такое решение, как предлагается, было бы правильным. Может быть, тут надо еще подумать над тем, как все-таки при определении результатов учесть и мнение таких частей населения нашей республики.

Спасибо.

**Председательствующий.** Сергей Николаевич Бабурин, пожалуйста.

**С.Н. Бабурин.** Уважаемые коллеги! Действительно, в отношении конституционного референдума можно допустить роковую ошибку, когда, недостаточно подготовившись к референдуму, мы сами создадим непреодолимые препятствия на пути политической реформы. Но, наверное, можно допустить меньшую ошибку, если мы затянем с проведением референдума. Все-таки обещание о референдуме дали еще 60 лет тому назад. Давайте хотя бы мы докажем, что наше слово с делом не расходится. И поэтому нам нужно, наверное, определить, что мы будем ставить своей целью при проведении первого общероссийского референдума.

Утверждение Конституции — это дело будущего, когда на референдум в соответствии с нашим решением может быть вынесен вопрос об утверждении Конституции. Но сейчас мы действительно должны определить именно всем избирательным корпусом, как нам вести реформу дальше. И вот здесь, конечно, я, например, считаю недопустимым выносить на референдум какие-либо большие документ-пакеты.

Перечень принципов — это, по существу, 100-процентный провал, потому что у любого нормального человека будет сомнение хотя бы в одном принципе. Или он просто даже не поймет хотя бы один принцип. И когда мы получим отрицательный результат сразу по пакету принципов, Съезд народных депутатов РСФСР должен будет, конечно, сложить с себя полномочия. А сейчас не такая ситуация, когда мы должны уходить в сторону и заниматься новыми какими-то выборами.

Очевидно, сегодня все принципы политической реформы сводятся к двум, по крайней мере, таково мое мнение. Это — ввести или не вводить должность президента и как относиться к праву частной собственности на землю.

Вот я бы, например, предложил на первый референдум вынести три вопроса — это президентство, о собственности на землю и вопрос о наименовании государства.

Можно смотреть и еще. Важных вопросов наберется очень много. Кроме того, безусловно, возникает вопрос: как у нас пройдет референдум? И я считаю, что пора отказаться от нашего очень существенного, конечно, принципа, но берущего начало еще в 30-х годах — 100-процентной или 50-процентной явки всех избирателей.

Если же говорить, что право участвовать в выборах — дело добровольное, нужно вносить в избирательный закон изменения о том, что все результаты голосования считаются не от общего числа избирателей, а от общего числа принявших участие в голосовании.

Я бы не хотел, чтобы это относилось к первому же референдуму, но здесь надо, очевидно, серьезно подумать. Потому что я не считаю это ущемлением демократических начал. Это как раз возможность, действительно, реализовать свое право на участие в каких-либо голосованиях и референдумах.

И последнее, чтобы я хотел сказать. Что, конечно, референдум — это высшая форма демократии с наших сегодняшних позиций. Но эта высшая форма демократии может быть таковой только в обществе высокой политической культуры.

Если мы просто назначим день подачи голосов и поставим вопросы, мы почти наверняка только усугубим политическую ситуацию в республике.

Конечно, нам нужно очень и очень готовиться к этому референдуму. Именно поэтому я предлагаю все-таки не приближать внеочередной Съезд. И вот здесь в ноябре на Съезде рассмотреть вообще закон о референдуме, предварительно рассмотрев его на Верховном Совете. И затем в соответствии с этим законом назначать его проведение.

Здесь не будет потеря двух месяцев: за это время мы должны как раз и заниматься целенаправленной подготовкой общественного мнения.

В этом смысле время не будет потеряно.

Спасибо.

**Председательствующий.** Михаил Михайлович Киселев, пожалуйста.

**М.М. Киселев.** Здесь уже говорилось о том, что будет опасно не только если половина проголосует против предложенной Конституции на референдуме, но и если половина не явится. Я бы к этому добавил еще одно: даже если за принятие проголосует 70%, а 30% проголосует против, то это еще не означает, что мы можем принимать



данную Конституцию. Мы собираемся принимать Конституцию не унитарного государства, а федерации. В рамках этой федерации огромное значение будет иметь, как каждая национальная общность, каждый регион будет вписываться в эту конституцию, как он будет к ней относиться.

В начале работы Конституционной комиссии предлагался вариант принятия Конституции путем ратификации ее отдельными субъектами Федерации.

Я уверен, мы можем получить крепкую Российскую Федерацию только в условиях одобрения основных принципов ее функционирования каждым субъектом Федерации.

Отсюда сразу переход к срокам.

Сегодня мы хорошо представляем, что каждый регион, каждая автономия находятся на разных этапах как экономического, так и политического развития. Сегодня на этом уровне о консенсусе можно говорить с натяжкой, поэтому консенсус может здесь быть достигнут после создания единого российского рынка, во всяком случае, не в этом году, а несколько позже.

Отсюда вывод, что стабильную Конституцию, одобряемую всеми субъектами Федерации, мы можем получить по завершении процесса реформирования экономики. Это первое.

Второе. Мы в то же время понимаем, что нам нужна нормативная база для осуществления реформы, для политической и экономической жизни сегодня.

Здесь возможны два варианта. Первый, о котором уже говорил Борис Александрович, — это постепенное изменение существующей Конституции, внесение в нее определенных добавлений.

И второе: то, к чему мы стремимся — это разовое изменение нашей политической системы. Давайте посмотрим, почему хотим пойти на это. У нас есть цифра 2/3, не перешагнув которой мы не можем менять нашей политической системы. У нас есть очень четкий раскол на Съезде, и мы боимся, что трудно будет приходиться к взаимному компромиссу.

Давайте оглянемся вокруг.

Прошло несколько месяцев с нашего первого Съезда. До второго Съезда, если все пойдет так, как мы все того желаем, мы начнем осуществлять мощную реформу. Я глубоко убежден, что на второй Съезд мы придем в совершенно ином состоянии. Я сильно надеюсь, что на втором Съезде ситуация сложится так, что можно будет принимать

компромиссное постепенное решение, эволюционирующее нашу законодательную систему более-менее на основании консенсуса.

Если это не получится, то придется пойти таким революционным, достаточно быстрым путем.

Я предлагаю сегодня не предрешать обязательность принятия Конституции буквально через несколько месяцев, не предрешать сам процесс ее принятия. Предлагаю продолжить работу, как по процессу, так и по самой Конституции, готовить референдум, но окончательное решение принимать только тогда, когда увидим, что мы не можем договориться между собой, когда увидим, что нужен третейский судья, нужно призвать народ для решения наших споров.

Спасибо.

**Председательствующий.** Пожалуйста, Виктор Леонидович.

**В.Л. Шейнис.** Уважаемые депутаты!

Я во многом согласен с тем, что говорил М.М. Киселев. Попытаюсь сформулировать вопрос главный, как мне кажется, зачем вообще нам нужен референдум, конечно, на первом Съезде на этот счет было дано обещание. Само по себе это веское основание для проведения референдума. Но это не единственное соображение за референдум.

Нам, разумеется, необходимо знать мнение избирателей, народа по основным положениям Конституции.

Является ли референдум единственным средством узнать это мнение? Очевидно, нет. Наши эксперты располагают достаточно хорошо отработанной техникой социологического опроса. Вероятность того, что квалифицированно проведенный социологический опрос даст нам результаты, отличные от реального общественного мнения, — эта вероятность хотя и существует, но довольно мала.

Нам нужно знать мнение большинства и меньшинства, соотношение того и другого, и эти данные по ряду актуальных вопросов мы получим, по-видимому, не позднее сентября — начала октября. Та анкета, которая проводится среди депутатов, в адаптированном виде будет запущена специалистами ВЦИОМ (Центром Татьяны Ивановны Заславской), и важный для дальнейшей работы результат мы получим.

Есть второе назначение референдума, а именно: иметь авторитетный вердикт по спорным вопросам. Я думаю, что все-таки нам это понадобится, независимо от того, какова будет степень согласия на Съезде народных депутатов, когда мы приступим к обсуждению Конституции. Едва ли она будет такой, при которой референдум со-

всем не понадобится. С этой точки зрения возникает вопрос, как ставить вопросы на референдуме.

Я, как и некоторые другие выступавшие, считаю, что нет никакого смысла ставить на референдум сложный и многоплановый текст. Как бы мы ни стремились простым языком изложить основные принципы Конституции, очень многие люди читать его не будут, разбираться в формулировках не станут, и поэтому либо дадут случайный ответ, либо просто не придут на референдум. И мы рискуем тогда референдум провалить.

Какое бы решение мы ни приняли: оценить итоги референдума по общему числу избирателей или по числу принявших в нем участие, — если не явится значительная часть избирателей, авторитет любого вердикта будет достаточно низким.

Поэтому основное назначение референдума, на мой взгляд, в том чтобы получить ясно выраженный ответ по спорным вопросам на разумно и достаточно четко поставленные вопросы, с тем чтобы ответ этот связал законодателей, принимающих решения, если не юридически, то политически. Поэтому, с моей точки зрения, на референдум надо выносить относительно простые, ясно поставленные вопросы типа тех, которые здесь уже назывались. Формулировки могут звучать примерно так (хотя их, возможно, следует подработать):

стоите ли вы за учреждение поста президента, наделенного широкими правами?

стоите ли вы за то, чтобы наша республика впредь именовалась так-то?

согласны ли вы с тем, чтобы в России было гарантировано равноправие всех форм собственности, включая частную?

Только такого рода вопросы, вынесенные на референдум, имеют смысл.

Не исключено, что нам придется принять при определенных условиях другой вариант. Скажем, Верховный Совет или Съезд вслед за Верховным Советом отрабатывает текст Конституции. Маловероятно, что вокруг текста не возникнут острые споры. На Съезде Конституция в целом может получить большинство от общего числа депутатов, но не конституционное большинство в две трети. Тогда проводится референдум-плебисцит с одним вопросом: «Вы ЗА Конституцию или НЕТ?».

Посредством такого голосования можно сломить сопротивление консервативного меньшинства Съезда. Это, конечно, лишь один из

возможных сценариев, к которому нам, возможно, не придется обращаться. Исходя из всех этих соображений я попробую сделать заключение о том, как готовить референдум и как скоро его следует проводить.

Очевидно, нам придется делать выбор между двумя вариантами. Либо референдум надо проводить относительно скоро, в самые ближайшие месяцы, пока действует то настроение, которое подтверждается социологическими опросами — доверие к законодательному органу республики, доверие к Председателю Верховного Совета, избранному Съездом. Авторитетное выступление Председателя в поддержку тех или иных положений новой Конституции могут оказать решающее влияние в данный момент.

Как будут изменяться обстоятельства, как будут изменяться настроения под влиянием таких событий, которые никак не зависят ни от проекта Конституции, ни от тех дебатов, которые будут вестись, а, положим, от таких вещей, как дефицит табака или хлеба, мы заранее предсказать не можем.

Либо следует сориентироваться на относительно дальний срок, скажем, здесь называлась весна 1992 года, в расчете, более или менее проблематичном, что и без новой Конституции удастся улучшить экономическое положение, удастся добиться улучшения социального и экономического климата. Тогда прогрессивная Конституция тоже имеет определенные шансы получить одобрение большинства избирателей.

Если выбор таков, а мне кажется, что он именно таков: обращение к народу может опираться или на кредит доверия к российскому парламенту и его руководству, или на реальное улучшение, которое потребует, скорей всего, более продолжительный срок, — я бы предложил вести работу все-таки в ориентации на сравнительно быстрое принятие Конституции. Тогда примерный график может выглядеть следующим образом: к концу сентября мы получим данные социологического опроса. Опираясь на них, надо завершить работу над текстом, а затем надо провести его обсуждение еще на ряде пленарных заседаний Конституционной комиссии, состав которой примерно отражает состав съезда. Итоги этих обсуждений дадут представление о том, как пойдет работа над конституционным проектом на самом Съезде. Наверное, конец декабря — начало января — это предельный срок, когда мы можем обратиться к народу в том случае, если будет принята ориентация на быстрое утверждение Конституции. И в лю-

бом случае текст должен быть подготовлен в максимально сжатые сроки.

Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо.

Пожалуйста, Борис Павлович Курашвили.

**Б.П. Курашвили.** Я, товарищи, собирался выступать по первому вопросу. Но и сейчас по этому вопросу кое-что хотел бы сказать.

Референдум проводится не для того, чтобы, вопреки всему, провести через всенародное голосование то, что вы здесь решите. В честной политике референдум проводится для того, чтобы выяснить действительные устремления народа.

Если вы ставите в качестве одного из вопросов на референдуме так, как сейчас сформулировал Виктор Леонидович Шейнис: «Выступаете ли вы за равноправие всех форм собственности?» — то вы, очевидно, получите положительный ответ, так как слово «равноправие» настраивает на позитивное отношение к этому вопросу. Но за этим вопросом стоит основной социальный выбор, тот социальный выбор, который мы еще не сделали, а который предстоит сделать. И здесь речь идет не о том, чтобы рассчитать сопротивление материала и каким-то образом обуздать это сопротивление, а еще о том, чтобы выяснить действительное устремление народа. И в этом случае вопрос нужно ставить не так, и даже не так: «Выступаете ли вы за разрешение частной собственности?». Что дают опросы? Опросы дают вообще довольно высокий процент выступавших за локализацию частной собственности. В конце декабря прошлого года опросы давали 25—30%, сейчас где-то 38%. Это довольно высокий процент. Но выясняется, что, высказываясь в пользу частной собственности, люди часто смешивают ее с личной собственностью: на дачу, дачный участок и так далее. Это не личная собственность, а пользование. То есть вопросы частной собственности на землю. По представлению большинства, частная собственность на землю существует и сейчас, поскольку есть приусадебный участок, который никто не может отнять, дачный участок и так далее.

Значит, нужно поставить вопрос с полной ясностью для того, чтобы выяснить, что хочет народ? Скажем, Олег Германович говорил, что разрабатывается конституция гражданского мира. Посмотрите, в каких условиях разрабатывается конституция гражданского мира?! То есть вы, по существу (об этом говорил правильно

товарищ Волков на одном из заседаний), решаете изменить общественный строй, ни много — ни мало. Скажите, пожалуйста, когда это было в истории, чтобы общественный строй менялся в условиях гражданского мира? Общественный строй меняется всегда в условиях раскола общества. И наше общество расколото сейчас. А ваша Конституционная комиссия — это буквально оазис мира и спокойствия. Никто из Конституционной комиссии, а об этом свидетельствовали в выступлениях товарищи Румянцев и Амбарцумов, не оспаривал вот такое решение вопроса. Значит, не было противоположных точек зрения. И получается: на Съезде по этому вопросу раскол, Верховный Совет расколот, мы призываем к тому, чтобы меньшинство было представлено во всех структурах представительного органа, а в Конституционной комиссии собрались люди, которые придерживаются только одной точки зрения. Вот с такой конституцией гражданского мира вы выйдете к обществу и получите гражданскую войну.

Нет никакого сомнения в том, что утверждение капитализма не будет принято нашим обществом. Посмотрите, что дают опросы, опросы предпочтения капитализма или социализма? Результаты таких опросов опубликованы в книге «Через тернии»<sup>1</sup>. Там Попов приводит эти результаты: в зависимости от разных преобразовательных групп за капитализацию выступают от 4 до 21%. Вы, конечно, можете говорить, что само противопоставление капитализма и социализма устарело и что между ними грани стираются и так далее, и так далее. Действительно, и устарело, и грани стираются, но, тем не менее, вы сами прекрасно понимаете, что основным критерием является допущение или недопущение частной собственности в качестве равноправной.

Теперь посмотрите, товарищи, дальше. Вы решили допустить частную собственность в качестве равноправной, проводите массированное акционирование предприятий, причем акционирование принудительное. Государственный орган проводит сейчас эту операцию. Продают примерно 50% акций, 50% оставляют себе, 50% распоряжается государство. Акции сейчас продаются предприятиями и учреждениями, а потом будут продаваться отдельным гражданам, нашим теневикам. То есть проходит коренное

---

<sup>1</sup> Через тернии / Сост. А.А. Проташик. М., 1990.

преобразование отношений собственности. Юридической предпосылкой акционирования предприятий, как и юридической предпосылкой продажи государственными предприятиями частного рубля, скажем, малыми предприятиями, является экспроприация народной собственности. У нас сейчас собственность народная, субъект — народ. Пусть это будет формально. Это, конечно, извращено, но юридически это так. Государство — всего лишь полномочный представитель собственника. И вот государство вдруг, не спросив у собственника разрешения, продает то, что ему не принадлежит. Приказчик продает купеческое добро. Таких управляющих немедленно увольняют.

Неужели вы думаете, что удастся как-то исхитриться и провести эту операцию в условиях гражданского мира? Вы напрашиваетесь на гражданскую войну и это должны ясно понимать.

Как-то Ленин, (какие бы ни были у него утопические ошибки, политик он был невероятно сильный), — он как-то обругал Пятакова, еще до революции, поросеночком в политике. За то, что он не просчитал последствия одного своего выступления, как оно будет раскрыто в массах. Но Пятаков был профессионалом-политиком. Дай бог нам иметь на таком уровне политиков-профессионалов.

Плеханов говорил об «Апрельских тезисах», что это бредовая идея. Действительно, было что-то от того, что эта бредовая идея была реально осуществлена благодаря политикам исключительной силы. А вы, товарищи, не такие сильные политики, чтобы принимать на себя решение таких проблем.

Я бы поддержал предложение тех, которые говорят, что надо провести референдум по двум-трем вопросам. Вопросы сформулировать четко и ясно и не считать, что наша задача — каким-то образом объегорить народ.

**Председательствующий.** Не будем здесь говорить о вопросах депутатской этики, поскольку не от депутата исходит.

Леонид Борисович Волков, пожалуйста.

**Л.Б. Волков.** Уважаемые коллеги, вопрос о референдуме теснейшим образом связан с конституционным процессом. А конституционный процесс состоит из очень разных фаз и разных методов. И хотя я полностью или почти полностью, за исключением деталей, разделяю точку зрения, выраженную здесь и депутатом Лукиным, и депутатом Бабуриным, и депутатом Исаковым относительно того,

что, во-первых, нельзя выносить на референдум всю Конституцию, во-вторых, нельзя относиться легкомысленно к тому, сколько человек придет голосовать за референдум, сколько проголосует.

Может быть, и правильно, что в отношении избирательного права нам надо менять норму 50% участия, но в отношении референдума, тем более референдума по Конституции, этого делать нельзя.

И дело тут, Борис Павлович, не в том, что кто-то хочет объегорить народ. Объегоривали этот народ достаточно долго, в течение долгих десятилетий, а может быть, и столетий. И сегодня как раз мы видим, может быть, впервые в истории ситуацию, когда здесь собрались люди, которые хотят не объегорить народ, а, наконец, привести этот народ к нормальной жизни.

Так что этот референдум и наша забота о нем продиктована этими соображениями. Но я считаю невозможным или во всяком случае нереалистичным и логически, и практически не совсем верно отрывать вопрос о референдуме от других фаз и моментов конституционного и, вообще бы я сказал, государственно-строительного процесса.

Дело в том, что параллельно с этой работой над Конституцией, исключительно важной и которую в целом остановить, на мой взгляд, и приостановить было бы неправильно, как и неправильно было бы ее гнать, как лошадь в последнем забеге, но в этом процессе нельзя забывать о двух других параллельных процессах — о процессе федеративного договора и о процессе союзного договора. Они же все тесно связаны между собой.

В этой связи, мне кажется, и я высказал эту точку зрения и на рабочей группе Конституционной комиссии (она, кстати, изложена в документе, который у вас в серой папке лежит под названием «Конституция, или основы Конституции РСФСР, обоснование»). Там есть соображения по фазам этого процесса.

Мне кажется, что мы должны и можем формировать одну вещь — не вынося на референдум, принять на Съезде народных депутатов, который состоится, очевидно, в октябре или ноябре, основную, условно говоря, декларативную часть Конституции. Она не должна быть на самом деле чисто декларативной. Она-то и должна содержать основные принципиальные предложения, но не просто абстрактные принципы гуманизма, в форме полужезуитских высказываний, а должна содержать действительно те конкретные основы, на которых Конституция будет базироваться. Вопрос о президенте, во-



прос о парламенте, вопрос о собственности. Безусловно, важнейший вопрос, совершенно верно это было сказано.

Многие Конституции и состоят не из мелких блоков, против которых, действительно, надо возражать, но включают декларации, допустим, независимости, декларации принципов и так далее. И затем — органической части, которая эти принципы конкретизирует, переводя их в правовые механизмы.

Правда, из таких документов состоят в основном Конституции, принятые в более ранние периоды. Но ведь и мы-то сегодня по конституционному развитию далеко не впереди всего мира.

Я думаю, что это политически был бы наиболее правильный шаг, потому что Съезд мог бы такую декларацию принять. Опыт с Декларацией о государственном суверенитете показал, что при всех недостатках, а я отношусь к числу тех, кто был одним из инициаторов этой Декларации, вместе с тем являюсь одним из ее критиков в окончательном варианте. Но при всем при этом я считаю, что этот документ вдохновил всех, или почти всех депутатов и, в конечном счете, он все-таки заложил основу того процесса, который у нас сегодня происходит.

Если мы сумеем на Съезде принять в более декларативной, краткой форме эти основные принципы равноправия действия всех субъектов, независимо от формы собственности, неравноправия приобретения собственности, включая и само Правительство, включая и местные Советы. Чтобы никто не имел особых преимуществ. Ибо равноправие форм собственности — это, простите, то же самое, что равноправие богатого и бедного. А это бессмыслица, как вы понимаете. Это вопрос более тонкий, он требует более детального обсуждения, но в принципе этот вопрос должен быть заложен в эту декларацию.

Затем, следующей фазой, по-видимому, должно быть подписание на этой основе, на основе этой декларации Федеративного договора. Причем этому должно предшествовать определение Съездом того, кто должен являться субъектом Федеративного договора. Сегодня этот вопрос не ясен, потому что он решен только в Конституции, а Конституция не основывалась на договоре, наша республиканская Конституция.

Вопрос в том, кто выступит в качестве субъекта федеративного договора, будет предварительно решен Съездом.

Когда будет подписан Федеративный договор, на него будет влиять декларация, и вместе с тем он сам будет создавать основу для решения вопроса о принятии Конституции. Приняв Конституцию на основе федеративного договора, мы получим основание для того, чтобы завершить этот процесс и решить вопрос о союзном договоре.

И если этот вопрос переводить в план сроков, то мне кажется, повторяю, что декларативную часть Конституции (но, подчеркиваю, что она не должна быть чисто декларативной, она должна содержать определенные, четкие положения) — можно принять на Съезде народных депутатов. Если вдруг Съезд ее не примет, то те, кто стоит за создание новой Конституции, не будут скомпрометированы в глазах народа. Съезд не принял — последнее слово остается за народом.

Следующий этап. Сразу после Съезда, до конца года, можно подписать Федеративный договор. Будет ясно, кто его субъекты, и тогда уже, в начале следующего года или, может быть, несколько позже, принимать на этой основе путем референдума или на конституционной ассамблее, или на самом Съезде (эти вопросы мы сейчас, я думаю, не решим) принимать саму Конституцию РСФСР.

Спасибо.

**В.И. Туйков.** Уважаемые товарищи!

Принятие и разработка Конституции — очень сложный творческий процесс. Мы понимаем, когда на союзном уровне создавались комиссии, то проходили годы. Это нас, наверное, подталкивает в более короткий срок разработать и принять нашу Конституцию — Конституцию Российской Федерации. Оптимистические выступления координаторов шести подкомиссий, наверно, создали кое у кого из нас иллюзорное мнение, что мы готовы сегодня к принятию Конституции.

Мне хотелось бы высказать мнение, что к принятию на данном этапе мы не готовы. Даже близкие по духу члены рабочей комиссии сегодня представили в своих блоках-разделах взаимоисключающие моменты. Для того чтобы привести их в соответствие, вместе как-то соединить, чтобы это была действительная Конституция, на мой взгляд, потребуется немалое время. Известно, одной-двумя-тремя неделями никак не обойтись.

Принятие Конституции, референдум — это очень хорошее дело, мы никогда этим не занимались, надо думать. Но я хотел бы тоже разделить тревогу: обольщаться, наверно, не надо, обстановка не-

легкая на местах, вы все прекрасно знаете, если встречаетесь в коллективах. Это я знаю по своей области.

Посмотрите, как проходили последние выборы, уже приводились примеры, да и сейчас на выборы в Краснодарском крае, если я не ошибаюсь, пришло 58% избирателей. Сколько придет послезавтра, не уверен, что немного больше 50%. Это мы все должны учитывать, учитывать ту ситуацию, в которой находятся наши избиратели.

Я хотел бы сказать, что выборы в Краснодарском крае все-таки привлекли внимание своими кандидатурами, тут тоже надо учитывать, что дополнительное количество людей все-таки явилось. А если сейчас мы будем проводить?

Теперь, посмотрите, если сейчас, в этом году, будем проводить референдум (а я уверен, что мы к референдуму не готовы, потому что я не хотел бы, чтобы на референдум пришло, скажем, менее 50%) и референдум у нас будет иметь силу, если мы примем так закон, но это будет говорить о политической активности и политической ситуации в стране, и в Республике, в частности.

Поэтому к референдуму надо готовиться.

Теперь в отношении предложения товарища Румянцева, депутата Румянцева. Если мы зложим в референдум и, будем говорить, нетрадиционным путем принимать нашу Конституцию и если тут нам скажут утвердительно — мы сейчас проведем референдум.

Второе, нам надо будет выбирать конституционную ассамблею. Опять выборы. Теперь, я уверен, если у нас будет поставлен вопрос о выборах президента, я уверен, если у нас Президент Казахстана, Азербайджана, Президент СССР, то народы России станут утвердительно за президента России.

Значит, нам надо будет третьи выборы проводить, и это будет наслоение. Поэтому я предлагаю, что с принятием Конституции, наверное, надо нам торопиться, разрабатывать Конституцию, но референдум в этом году, мне кажется, проводить нельзя.

В лучшем случае, я не разделяю мнение 1992 года, но если ситуация политическая, экономическая будет позволять и настроение народа мы узнаем, если вынесем эту Конституцию на всенародное обсуждение, будем заниматься анализом, обобщением общественного мнения, то можем выйти к лету будущего года.

Я хотел бы такие предложения внести.

**Председательствующий.** Юрий Яковлевич Дмитриев.

**Ю.Я. Дмитриев.** Уважаемые товарищи!

Я несколько попробую обстановку складывающуюся утихомирить. Разумеется, если завтра мы объявим о том, что нужно избирать Тяпкина-Ляпкина, я не сомневаюсь, что и 20% не соберется на наших избирательных участках. Вот если будем говорить, первый вопрос будем решать — давайте изберем президента, как я в прошлый раз предлагал, давайте изберем президента, президент у нас будет.

Итак, первый референдум должен быть, на мой взгляд, проведен по избранию президента России. Судя по тем разговорам, событиям, которые мне пришлось пережить при объезде целого ряда автономных республик, я убедился в том, что президента изберут. Если это не так, бейте меня потом! Я уверен в этом. Второе. Не нужно кучу вопросов сваливать в одну грудку, ничего мы не решим!

Если же мы поставим вопрос только так: опубликуем в нашей печати проектные предложения нашей Конституции — пусть обсуждает народ, пусть высказывает свои мнения, в печати, на собраниях — где угодно, но мы будем иметь с вами материалы для будущих проработок. Мы сможем с вами далее судить не группой в 100 человек — Конституционной комиссией, а несколько десятков миллионов людей выскажут свои соображения.

Внести те поправки, которые будут необходимы, легче будет, и больше никаких вопросов не выносить пока. Но затягивать с публикацией проектных предложений по Конституции нельзя. Это крупная ошибка. Все затяжки не в нашу пользу. Мы теряем авторитет по мере течения времени. Чем больше мы будем тянуть, тем меньше и меньше будет наш авторитет. Это уже показывает пример нашего союзного органа. Он именно на этих затяжках потерял свой авторитет в значительной мере.

Вот почему я говорю: давайте не терять времени зря, не нужно скоропалительно решать — давайте завтра опубликуем! Ничего подобного. Надо продумать, что именно опубликовать в виде конституционных предложений и опубликовать их для обсуждения народа. Больше предложений нет, только два: избрание президента вести форсированными темпами и опубликовать конституционные предложения. Больше ничего пока не надо.

Делать это надо в короткие сроки.

Спасибо.

**Председательствующий.** Владимир Николаевич Подопригра, пожалуйста!

**В.Н. Подопригора.** Уважаемые коллеги! Мне кажется, мы не можем взять на себя роль всезнаек потому, что мудрость народа гораздо больше. Чтобы разобраться в происходящих процессах, этой мудрости вполне достаточно у нашего народа. Не можем мы взять на себя и роль родителя, диктующего своему ребенку: кушай, пожалуйста, манную кашу, вырастешь большим и умным!

Поэтому я считаю, что референдум необходим, вот другой вопрос, в какие сроки и по каким проблемам.

На мой взгляд, для принятия Конституции, я разделяю позицию Сергея Михайловича, прежде всего, необходимо решить вопрос о федеративном договоре. И на ближайший референдум, если выносить, надо выносить вопросы о федеративном договоре.

И всего здесь нам необходимо вынести два вопроса: первый вопрос — о субъекте Федерации; и второй вопрос — это о полномочиях, делегируемых федеральному правительству. И вот, решив эти два вопроса, с помощью референдума, мы, во-первых, сможем укротить политические амбиции тех людей, которые сегодня играют на национальном самосознании. Во-вторых, мы сами четко осознаем, какими полномочиями будет обладать будущее правительство. И, таким образом, два важнейших раздела Конституции будут определены с помощью нашего народа.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Николай Тимофеевич Рябов, пожалуйста!

**Н.Т. Рябов.** Уважаемые товарищи!

На послеобеденное совещание в качестве проблемных вынесены три вопроса: вопрос о референдуме, вопрос о механизме принятия Конституции, вопрос о взаимоотношениях между Конституцией, союзным договором и федеративным.

О референдуме. Ведь референдум, как известно, — это однозначное решение какого-то вопроса. Выступающие товарищи, в частности коллега Бабурин, говорил, что референдум необходим потому, что мы его народу давно обещали. А нужен ли сегодня народу референдум? Вот это давайте спросим. Стоит ли заниматься этим сегодня, в тяжелейшей экономической ситуации, во взрывоопасный момент нашей истории, стоит ли поднимать на референдум такие вопросы, как название нашей республики, как принимать нам должность президента или не принимать? И тому подобные вопросы.

Нашей Конституционной комиссии Съезд поручил подготовку проекта новой Конституции. Вот давайте мы этим и занимаемся, подготовим принципы, структуру, основные наработки Конституции, предложим ее второму Съезду Советов, простите, второму Съезду народных депутатов. Надо это сделать быстрее? Конечно, надо, задержка нам не нужна, иначе мы действительно пойдем по следам союзного законодательного органа. Поэтому я выступаю за то, чтобы действительно провести внеочередной Съезд, собрать его на один-два дня, представить Съезду те принципы и структуру, которые наработаны на Конституционной комиссии, получить его принципиальное одобрение, получить также поддержку Съезда в том, что основополагающие принципы могут нам предоставить возможность отметить те или иные статьи действующей Конституции, которые будут препятствовать проведению экономической реформы. Ведь нам уже надо сейчас, с начала сентября, сентябрь — октябрь, принимать огромный пакет законодательных актов, связанных с экономической реформой, с приватизацией собственности, с решением вопроса о земле и так далее, и так далее, а мы связаны по рукам и ногам. Я считаю, что это крайне необходимо. Пример с Германской Демократической Республикой очень удачен и правилен, на мой взгляд. Тогда у нас не будет ни спешки, ни торопливости. Неизвестно, как обернется ситуация через два-три месяца, когда действительно народ потребует референдума по какому-то вопросу, а мы надуманный сейчас можем выставить.

Второе. Вопрос о механизме принятия Конституции, естественно, сегодня, я считаю, надо снять, он преждевременен.

И третий вопрос — о взаимоотношении, соотношении Конституции и федеративных союзных договоров. Да, я полностью придерживаюсь той позиции, что надо заниматься и принимать немедленно Федеративный договор и договор союзный. А Конституция будет следующим шагом.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Вячеслав Николаевич Любимов.

**В.Н. Любимов.** Уважаемые товарищи!

Я хотел бы несколько слов высказать по тем вопросам, которые предлагаются для референдума.

Первый. Если соглашаться и идти на референдум, то вопросы должны быть поставлены безукоризненно и корректно. Так как в трех вариантах сегодня — вариант товарища Волкова, товарища Зорькина

и товарища Амбарцумова — по новому названию Российского государства — Российская Федеративная Республика есть только «да» или «нет», это уже заведомо подразумевает, что большая часть народа скажет: какая нам разница, пиши «да». Так же и по остальным вопросам.

Второй вопрос. Сегодня все предлагают поставить вопрос о президенте, и это якобы спасение нашей республики и так далее, и так далее. Я прошу, товарищи, просто посмотреть на аналогию с Союзом. Вот мы проснулись утром — президент есть, товаров по-прежнему меньше, табака нет. Второй вопрос — президент есть, и когда обосновывали его необходимость в Конституции, говорили, что он будет гарантом. Проходят две недели, говорят — нам нужен закон о защите президента. Я хотел бы сегодня сказать, что нам нужен президент для того, чтобы те позиции, которые там были, о чрезвычайном положении и в том числе на всей территории Российской Федерации, если нам нужен президент для роспуска парламента, как там есть одно предложение, если нам нужен президент для того, чтобы единоначально утверждать или миловать по приговорам, то тогда нам немедленно нужно ставить вопрос, и мы уже опоздали. А если нам это нужно для того, чтобы дальше руководить страной великой и такой Республикой, то мы должны призадуматься. Товарищи, но помилуйте, не далее как год-два, три генсеку одному хватало власти и для злоупотреблений в прошлом, так и в некоторых республиках, теперь мы все по ступенькам все, как у них, делаем в кавычках, забываем только об экономике и о базисе. Народ сегодня ждет от нас маленьких подвижек — вот сегодня табака нет, чтобы завтра табак появился, через месяц талоны на сахар отменили и так далее, и так далее.

Вопрос о собственности тоже предлагается вносить на референдум. Помилуйте, товарищи, что мы сегодня ждем в нашей уставшей, многострадальной республике — закон о собственности, когда мы никакой разъяснительной работы не вели. А где первоначальный капитал? А как он вначале накопился, где уверенность, что он не жульнически нажит? Без механизма защиты никто нас, товарищи, не подержит с этим законом, какие бы благие цели мы не преследовали.

О пакете принципов. Товарищи, здесь можно только две мысли преследовать, первая — что заведомо читать не будут и за многими 11 пунктами на что-нибудь просто-напросто не обратят внимания, и мы проведем это так, как было у нас на первом Съезде с Декретом власти.

О принципах Конституции. Тут надо сказать о том, что ряд документов подготовлен, я тоже член Конституционной комиссии, каюсь в том, что не принимал участия в работе Рабочей группы, но мы, по сути дела, так кое в чем и отказываемся от ранее принятых нами принципов. Товарищи, нам нужна сегодня плавность перехода, нам нужна последовательность наших шагов. И первое, еще раз — это экономика. И когда сегодня с высоких трибун и красиво написанными статьями, подписанными учеными со знанием дела, говорят, что рынок — наше спасение, мы задаем себе вопрос — ведь, товарищи, рынок — это в первую очередь извлечение прибыли и лишь потом, после витка какого-то, лет через 10, когда у нас появится один владелец, третий и так далее, мы тогда и снижением цен начнем «душить» своих конкурентов. Но мы сегодня не японцы, где каждые 4—5 лет обновляют станочный парк и новые основные фонды, мы — Россия, где у нас еще станки работают довоенные, а заводы есть дореволюционные. Поэтому я вношу предложение — от тех обещаний, которые были даны, не отказываться, в том числе и о референдуме, но очень строго к нему подойти. И до тех пор, пока Верховному Совету доверяют, до тех пор, пока Съезд народных депутатов еще не принял ни одного такого решения, которое было бы плохим или не поддержано народом (за исключением того, кто как голосовал, поименно — сегодня люди с нами разбираются на местах), я предлагаю работать очень хорошо и последовательно, тем паче что вопрос стоит о наших принятых решениях. Я предлагаю работать так, как у нас сегодня записано — плавно, последовательно, с опорой на своих избирателей и на широкую разъяснительную работу, ни в коем случае не на экстремизм, не на желание сделать что-то сегодня революционно, наша страна уже много раз на этом обожглась.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Андропов Сергей Николаевич.

**С.Н. Андропов.** Дорогие товарищи!

Мы тут много говорим насчет того, пойдет ли народ на этот референдум, соберем ли мы кворум. Так вот я считаю, что пока еще наше Правительство, мы с вами имеем доверие народа, и вот в этот именно период, когда сейчас мы предлагаем народу новую экономическую концепцию, предложили им новое политическое мышление и новые политические шаги, народ сейчас заваливает нас буквально письмами и телеграммами, он поверил в то, что мы ему обещали народовластие. И вот это народовластие мы и можем ему предложить как раз



через этот референдум, о котором здесь идет речь. И мне кажется, вынести сейчас концепцию экономическую, затем на Съезде, предложив вопрос о переходе власти, то, что мы не смогли решить на первом Съезде, самое время сейчас обратиться к народу и сказать: вот все, что мы обещали, мы подготовили, но право решать вам.

В этом случае, мне кажется, обязательно народ пойдет, и он ждет как раз этого референдума.

Я, например, за референдум!

Вопросы, которые необходимо вынести на референдум, я считаю, в первую очередь, это выборы президента. Затем, мне кажется, необходимо внести такой вопрос, как главенство законов и постановлений РСФСР над союзными и, в том числе, над постановлениями и законами, предлагаемыми Президентом СССР, вопрос о частной собственности, о поддержке нашей концепции экономической и вопрос о деполитизации государственных органов, армии, суда и следственных органов. Вот такие четыре вопроса.

**Председательствующий.** Павел Алексеевич, настаиваете? — (Да.). — Пожалуйста.

**П.А. Медведев.** Товарищи, я хотел бы сделать очень короткую количественную оценку вероятности успеха референдума.

Очень знаменитый Калугин<sup>1</sup> с помощью очень знаменитых своих доверенных лиц, как только что было сказано, собрал на избирательном участке 58% избирателей. Кандидат в народные депутаты РСФСР, который имел самую твердую поддержку избирателей, Борис Николаевич Ельцин, собрал 87% голосов от явившихся на избирательный участок. Очень мало вероятно, что мы на референдум сможем собрать более 58% избирателей, может быть, чуть-чуть больше соберем, но вы понимаете, что совершенно неправдоподобно, чтобы за кого-нибудь проголосовали, кроме Бориса Николаевича Ельцина, более 87% пришедших избирателей. 58% умножить на 86 дает 50%. То есть если даже будет такой невероятный расклад, то мы собираем ровно 50% голосов. Если чуть-чуть меньше, то мы собираем меньше голосов. Вот что я хотел бы сказать.

**Председательствующий.** У меня складывается впечатление, что дальнейшие дискуссии по следующим вопросам, которые обозначены в повестке дня, бессмысленны. Вроде по одному вопро-

---

<sup>1</sup> Калугин Олег Данилович — народный депутат СССР (от Красноярского края).

су была дискуссия: о референдуме, а на самом деле она вылилась в очень большой спектр вопросов, охватила в целом наши подходы, и проблемы референдума, и проблемы конституционных принципов, и проблемы, как принимать Конституцию, как обсуждать и так далее, и так далее. И если бы у Рабочей группы не было бы тут настойчивых желаний, мы, может быть, на этом дискуссии прекратили бы, но некоторое резюме мы все-таки приняли бы, которое я сейчас предложил бы с учетом всего разброса мнений. Разброс, конечно, большой, и нельзя не учитывать мнение каждого выступившего.

Может быть, так поступим?

**Голос.** Так!

Во-первых, я хотел бы отметить, что подкомиссиями, Конституционной комиссией, рабочей группой, экспертами за такой относительно короткий срок (два месяца) проделана колоссальная работа, тем более что она нетрадиционна. Это не просто переписать старую Конституцию и внести в нее некоторые изменения. В проект новой Конституции России положены действительно новые принципы. Те, кто над этим работал, работал очень и очень напряженно это время. Это, безусловно, заслуживает поддержки и одобрения Конституционной комиссии в целом.

Во-вторых, к принципам, которые заложены, конечно, неоднозначный подход. Кто-то левее чуть, что-то правее чуть предложенных принципов. Но, тем не менее, вырисовывается основа, и основа, мне кажется, может быть очень и очень интересной.

Можно понять сомнения, тревоги в отношении референдума. Конечно, нельзя не учитывать и затраты. И поэтому можно было бы поступить таким образом.

Рабочей группе, подкомиссиям продолжить работу с учетом высказанных сегодня предложений, замечаний рациональных, интересных. Желательно, чтобы поактивнее поработали некоторые члены комиссии, которые приехали только на пленарное заседание, поскольку Рабочая группа работает абсолютно постоянно, но и подкомиссии тоже встречаются и обсуждают разделы, которые им поручены. И желательно, чтобы в течение сентября, может быть, половины октября (скорее всего, половины октября) Рабочая группа, подкомиссии, вместе с экспертами (если кого надо еще привлечь, дать право привлечь еще дополнительно экспертов для проработки каких-либо проблем). Сегодня высказана и тревога по некоторым вопросам, что, может быть, кое-где чуть-чуть поверхностно подошли,

но, я думаю, это не вина тех, кто над этим работал, а просто, действительно, два месяца для того, чтобы выработать проект Конституции, — слишком мало. И к 15 октября, к середине октября (конечно, это может быть раньше или попозже), чтобы все-таки был в основе своей проект Конституции. Раз.

Второе. Чтобы отдельным документом были принципы Конституции, но расширенные принципы, которые возможно было бы обсудить на Съезде.

Это должны быть четкие, ясные, понятные! У меня, скажем, тоже вызывают неудовлетворение эти 11 принципов не потому, что они неправильные. Нет, они, возможно, в Конституции будут правильные. Но для референдума, для народа они действительно не пойдут. Надо быть все-таки или профессионалом, или как-то, по крайней мере, разбираться в этих вопросах. А если просто эти 11 принципов бросить на референдум, — неизвестно, что мы получим.

С другой стороны, продолжать работу над расширенным текстом принципов не для референдума, а для возможного обсуждения этих принципов на Съезде. Потому что Съезд будет или в конце октября, скажем, или (я тоже это не отвергаю) что, если будет готов материал, мы можем, действительно, на пару дней созвать и внеочередной Съезд ради такого вопроса. Можно дожидаться середины ноября, когда соберется Съезд, потому что уже выяснилось, что даже по самому механизму референдума нам все равно без Съезда не обойтись. Так что все равно нам надо будет ждать Съезд. Поэтому просто надо к этому Съезду максимально подготовиться. Четвертое. Надо подготовить все-таки для референдума принципы. Для референдума. Но это должны быть такие принципы, которые абсолютно понятны, очень короткие и, может быть, даже не назвать их принципами Конституции. Принципы, которые потом будут заложены в Конституцию, но это не всеобъемлющие принципы всей Конституции, поскольку какие-то вопросы понятны будут совершенно. А некоторые могут вызывать сомнение. Как раз те принципы, которые могут вызвать сомнение, три, четыре и не более — вот их подготовить для референдума и готовить одновременно закон о референдуме.

Сергей Михайлович, будем обсуждать на Верховном Совете закон о референдуме, одновременно нужно подготовить и процедуру референдума по этому короткому перечню каких-то принципов. Таких, по которым народ с удовольствием пойдет на референдум. Он захочет высказать свое мнение по этому вопросу. Понятно, что если

будет там сказано о равенстве собственности, то это людям не надо. Или опять это будет формально, и будем загонять людей на референдум. А какие-то вопросы, которые касаются близко жизни и в принципиальном, политическом, экономическом аспекте, могут быть интересны. Опять же, не предрекая сегодня, не принимая решения Конституционной комиссии об обязательном проведении референдума. Потому что все равно мы будем принимать это решение на Съезде. Но должна быть готовность по всем вот этим направлениям до середины октября. Возможно, мы где-то к концу октября или в третьей декаде октября и созовем внеочередной Съезд для обсуждения принципов Конституции.

Понятно, народ устал. Но вы, конечно, хорошо знаете обстановку на местах, но и у меня впечатления сейчас очень живые, по пять-шесть, семь-восемь встреч каждый день 22 дня что-то значат. И деловые, рабочие встречи, по 20, 30, 50, 100, 300, 500 человек, 1000, полторы тысячи, 10 тысяч, 20 тысяч, 40 тысяч, по-разному было. Все-таки новому российскому парламенту, руководству Верховного Совета, Правительству новому сегодня народ выдает кредит доверия. Сегодня выдает. Везде, я в упор задавал вопрос, на любых встречах, в любом количестве, хоть 40 тысяч человек. И это тоже нельзя не использовать. А что будет через год? Или, как говорилось, в 92-м году? Наоборот, проведение референдума, может быть, как-то еще немножко подхлестнет, и как-то, может быть, активизирует работу и, может быть, укрепит это доверие новому парламенту российскому и новому Правительству. Да и официальный опрос общественного мнения показывает, что это действительно так, что сегодня российский парламент, руководство и Правительство имеют значительно больший кредит доверия, чем союзный, потому что союзному Правительству кредит валютный уже никто не дает, а России дают. И предложений довольно много. У нас уже своя внешнеэкономическая деятельность начинается, мы уже создаем эти структуры, они начинают работать. Россия имеет право заключения международных договоров напрямую, минуя центр. Сейчас потянулись к России. Это тоже интересный симптом, интересный фактор.

Я думаю, что мы на сессии Верховного Совета сейчас вносим вопрос о программе и об экономическом соглашении между всеми республиками и Президентом страны. Конечно, продолжается свалка с Правительством, оно никак не может понять, что ему надо уходить в отставку, хотя об этом прямо говорилось и людьми на всех встречах,

то есть это уже народом говорится и говорилось вчера на Президентском совете и сегодня. Тем не менее, оно опять и опять хочет проталкивать свою программу. Думаю, что будет все-таки принято решение, и мы на Верховном Совете будем обсуждать программу ту, которая подготовлена сейчас союзной группой, которую утвердили мы с Горбачевым. Она исходит из совершенно других принципов, она учитывает Декларацию и суверенитет республик, которые приняли, она исходит из того, что именно оттуда должно исходить все, а не просто декларировать сверху, что предусмотрено союзной программой, программой союзного Правительства, и, соответственно, сохраняет вся централизация и монополия в экономике.

Думаю, что, преодолев вот этот рубеж, Верховный Совет и Верховные Советы республик (а с ними со всеми сейчас есть договоренность об этой программе и об этом экономическом соглашении), если бы был бы подписан документ и эта четкая программа, скажем, «500 дней» была бы утверждена, это тоже вселило бы в людей определенный какой-то, я бы сказал, если уже небольшой оптимизм, то, по крайней мере, какую-то надежду.

Поэтому, мне кажется, сегодня не нужно нам по каждому вопросу говорить: это утверждаем, это давайте мы соглашаемся, это да, это нет, не ставим сегодня вопрос. Считаем, что обмен был интересный, работа, которую проделали, дала возможность нам сегодня провести такую дискуссию, и думаю, что эта дискуссия продолжится на местах, сейчас товарищи разъедутся и что-то себе взяли на заметку, поскольку, действительно, вопросов и проблем здесь много. Но мы открываем вам возможность, ворота для дальнейшей работы, напряженной, сложной, но с учетом высказанных сегодня предложений и каких-то возможных замечаний.

Я, например, тоже не анализирую сейчас, хотя записал и мог бы пройти по всем замечаниям, но думаю, что не стоит этого делать. Например, мне кажется, в отношении президента вы, конечно, действительно превращаете его в монарха. Должны быть очень четкие пункты ограничений функций президента, его отзыва, импичмент и так далее. И конечно, по крайней мере, не может он права иметь распустить парламент и другие. Нет, не надо нам, вот этого никто не поймет.

Да, конечно, нужны определенные властные функции, это понятно, президент должен, наверное, какие-то иметь особые полномочия, но не до такой степени, которую вы сейчас сформулировали. Это мое

мнение, и вы тоже подумайте над тем, чтобы здесь как-то более плавно нам, если переходить в принципе, то, конечно, более плавно, на президентскую форму.

Я бы на этом кончил. Может быть, у кого-то из членов Конституционной комиссии есть еще что-то добавить, предложить, пожалуйста.

**Из зала.** Вопрос, Борис Николаевич! 1 сентября состоится пресс-конференция с руководством Конституционной комиссии...

**Председательствующий.** Пресс-конференция будет завтра, она будет по двум вопросам, первый — это поездки по России или, наоборот, сначала по Конституции, по сегодняшнему нашему заседанию и потом по поездке. Но я, конечно, тактично выскажу то, о чем сейчас примерно сказал в заключение. Конечно, о каких-то перечислениях принципов и так далее, мы же их не утверждали сегодня, и поэтому я, конечно, о них говорить не могу. Я примерно скажу вот то, что сейчас примерно сказал в заключение, если вы с этим согласны, я тогда примерно с этим выступлю, о чем мы договорились. Есть какие-то еще замечания? Тогда по организационным вопросам, пожалуйста, Олег Германович.

**О.Г. Румянцев.** Я вынужден отреагировать на замечание, безапелляционных каких-то высказываниях, поскольку его сделал товарищ, который вообще ни разу не появился ни на одном заседании Комиссии.

**В.Н. Любимов (из зала).** Приношу извинения.

**О.Г. Румянцев.** Хорошо, я принимаю их.

**Председательствующий.** Ну и все, раз принес извинения, не надо.

**О.Г. Румянцев.** Дело в том, Борис Николаевич, что мы не сможем ограничиться завтра только очень общей постановкой вопросов. Мнение Рабочей группы и группы экспертов существует и по структуре, и по принципам. Здесь мы не услышали серьезных возражений ни по структуре, ни по основным принципам. Другое дело — по вопросам о президентской республике или парламентской республике, по степени полномочий президента есть расхождения, потому что Леонид Борисович Волков изложил свою концепцию, она еще не стала точкой зрения всей подкомиссии. И некоторые другие материалы тоже носили характер набросков. Тем не менее наибольшей степенью подготовленности отличается документ о структуре Конституции и ее принципах.

Я высказываю мнение Рабочей группы и группы экспертов: вот по структуре и по принципам хотя бы в общем виде и надо завтра говорить. Потому что эту большую работу не перечеркнешь.

По организационным вопросам. Здесь мы подготовили положение о конкурсе на лучший проект Конституции. Эта идея была заложена в распоряжении Председателя комиссии Бориса Николаевича Ельцина от 22 июня — объявить конкурс в августе. Вот сегодня в последний день августа и, пожалуйста, я его зачитаю.

**Председательствующий.** Есть положение в розданных материалах, сейчас определимся.

**О.Г. Румянцев.** Следующий вопрос. Мы выступаем с инициативой издания «Конституционного вестника», бюллетеня нашей комиссии. Вы сами убедились, регулярно получая пакеты наших «безопасных» материалов, что довольно неудобно ими пользоваться в разрозненном виде. Поэтому мы хотим приводить все в соответствие, в виде брошюры, чтобы было просто удобно пользоваться. Издавать «Вестник» предлагается раз в две недели. Предварительная договоренность у нас с руководством есть. И, конечно, мы бы просили, Борис Николаевич, здесь тоже оказать содействие. Гораздо удобнее будет эти материалы использовать в организованном виде. На ксерокопиях далеко не уедешь, это максимум 200—300 экземпляров, а объем и поток материалов возрастают. Сегодня правильно многие говорили, особенно депутат Исаков, что конституционный процесс — это не только подготовка текстов, это во многом еще и формирование общественного мнения и работа с гражданами. Издание такого «Конституционного вестника» и станет мостиком между Конституционной комиссией и средствами массовой информации, ведомствами, министерствами, законодательными органами, местными Советами, которые будут получать нашу информацию и в дальнейшем ее использовать.

Еще один вопрос. По-видимому, теперь нам нужно будет проводить заседания чаще. Если бы члены Конституционной комиссии согласились, что ориентировочно через две недели в середине сентября проведем следующее пленарное заседание. За эти две недели Рабочая группа поработает над принципами, над структурой, учтет сегодняшние замечания, с тем чтобы через полмесяца вновь собрались и обсудили новые наработки.

Я также приглашаю членов всей Конституционной комиссии активнее участвовать в нашей работе. Тем более удивительно слышать

здесь особое мнение эксперта Курашвили, которого мы ни разу не слышали на рабочей группе, и вдруг услышали его неожиданно для всех на пленарном заседании. И вот чтобы таких сюрпризов у нас не было, желательно все противоречия или альтернативные особые мнения излагать на рабочей группе, чтобы была возможность обсудить, распечатать, раздать для обсуждения всем членам Конституционной комиссии. Так получилось, что очень много членов Конституционной комиссии не принимает участия в подготовке Конституции. И в этой связи я высказываю большое сожаление. Члены комиссии избирались, напомним вам, на Съезде, прежде всего, своими территориальными депутациями, затем утверждались всем Съездом; кое-кто занял, может быть, чье-то место, место того, кто хотел действительно работать в Конституционной комиссии.

Последнее, о чем я хотел бы сказать. Не совсем верно нам считать работу Конституционной комиссии как временную, которая должна быть исчерпана с подготовкой текста новой Конституции. К сожалению, вот этот временный характер и некоторая неопределенность нашего статуса накладывают отпечаток и в отношении к нам со стороны различных служб, со стороны аппарата и со стороны самих членов Конституционной комиссии.

Мне думается, что основа, ядро Конституционной комиссии могла бы сохраниться и в дальнейшем, не только в период подготовки референдума, не только в период подготовки Конституции. Конституционные комиссии, конституционные комитеты существуют во многих парламентах развитых стран, они либо входят в структуру комитетов по законодательству, либо являются самостоятельными комитетами и выполняют функции предварительного парламентского, конституционного надзора, выдают конституционную экспертизу по вопросам конфликтов между ведомствами, конфликтов между различными ветвями государственной власти.

Если бы у нас было такое отношение к Конституционной комиссии, что она станет постоянным органом, конечно, не 102 человека, но ядро этой комиссии сохранить, то тогда и Конституцию мы бы писали не в промежутках между заседаниями в других комитетах как бы на общественных началах, как бы во внеурочное время, а отдавали бы этому действительно всю свою энергию, все свои знания, и это подняло бы статус Конституционной комиссии и повысило бы качество наших депутатов.



Думаю, что в четверг состоится очередное заседание Рабочей группы. По нашим телефонам вы всегда сможете узнать, когда оно состоится точно, и я приглашаю всех на это заседание.

**Председательствующий.** По порядку. О конкурсе на лучший проект Конституции уже поступают, кстати, проекты от отдельных лиц и, наверное, было бы интересно нам этот конкурс провести и еще чем-то, наверно, обогатить наш проект Конституции. Затраты здесь небольшие, если не будет возражений, давайте мы согласимся с этим положением. Хорошо.

В отношении «Конституционного вестника»: есть необходимость или нет?

Нет возражений? Да? Хорошо.

В отношении Конституционной комиссии на постоянной основе. У меня есть сомнения. Во-первых, мы не правомочны решать с вами этот вопрос, себя утвердить на постоянной основе. Это решает Съезд, и давайте мы до Съезда тогда еще подумаем по этому вопросу, а на Съезде можем посоветоваться.

**С места.** Если Конституцию будут принимать раз в три года, как раньше?

**Председательствующий.** Мне бы не хотелось допускать таких настроений, что это промежуточная Конституция. Настраиваться на такой тон нельзя. Мы должны, может быть, шагнуть сегодня чуть вперед в настроении общества, но, тем не менее, принять Конституцию на достаточно длительный срок. А не просто на какой-то переходный период, тогда можно инструкцию принять или просто сформулировать основные принципы, и утвердить их на Съезде, а не принять Конституцию. Но это будет уже практика, которой нигде в мире еще не существовало.

И в отношении проведения следующего заседания. Я думаю, что числа 15—17 все-таки рановато. Я думаю, конец сентября. Вы будете в большей готовности, и нам будет, что тогда обсуждать. Конечно, контактируйте с рабочей группой, особенно члены Верховного Совета, и те, кто будет участвовать в сессии, будут иметь возможность, да и другие товарищи могут подъезжать и должны подъезжать. А в конце сентября мы сообщим о пленарном заседании Конституционной комиссии.

**С места.** Дискуссия по проблеме взаимоотношения с союзным договором?

**Председательствующий.** Я думаю, что мы к этому сегодня не готовы. К дискуссии сегодня о взаимоотношении с союзным договором, который вообще проблематичен сегодня, сегодня имеется 13 проектов союзного договора от 13 республик, то есть пятнадцать минус три прибалтийских плюс один вариант от центра. И все разные. И подписать Союзный договор не только сегодня, но и в этом году, не знаю вообще в каком виде, очень проблематично. Скажем, когда у нас была встреча с Горбачевым, об этом тоже шел разговор, что нам надо первый этап пройти — экономических соглашений. И это будет как бы начало. Может быть, мы потом какой-то второй блок выберем, но в целом мы никогда не договоримся. Ни 15, ни 13.

**С места.** А федеративный наш договор?

**Председательствующий.** Мы тоже не готовы, поскольку надо хотя бы иметь проект этого федеративного договора, тогда можно было бы как-то обсуждать взаимоотношения Конституции, федеративного договора и, соответственно, по срокам, что раньше, а что позже. И этим, конечно, проектом федеративного договора сейчас заниматься, но это уже не Конституционная комиссия, это будет законодательная власть, комитеты и комиссии Верховного Совета.

Есть еще какие-то замечания, предложения? Если нет, то спасибо вам за работу. Всего самого доброго. До свидания!

## ОПРОС НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР, ПРИСУТСТВОВАВШИХ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ 31 АВГУСТА 1990 Г.<sup>1</sup>

Отвечая на вопрос о разделении полномочий между Россией и Союзом во внешней политике, обороне и межреспубликанских отношениях, почти пятая часть опрошенных не смогла занять определенной позиции. Точки зрения остальных распределились следующим образом.

**ОБОРОНА.** Позиция депутатов по этому вопросу выражена наименее четко. Только по двум пунктам есть достаточно общее мнение. Это охрана границ (более 2/3 ответивших — за передачу этой функции Союзу) и перемещение войск по территории республики (около 2/3 за периодическое согласование с Союзом). Можно сказать, что депутаты в целом склоняются к передаче основных функций обороны Союзу. Голоса присутствовавших на заседании комиссии по остальным вопросам этой группы (военная промышленность, командование округами, комплектование личного состава) делятся так: за передачу Союзу — около 45%, за периодическое согласование — около 35% и за передачу республике — 15–20%.

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И БЕЗОПАСНОСТЬ.** Почти все депутаты относят милицию в ведение России и еще 2/3 передают Федерации командование внутренними войсками. Однако мнение по контрразведке разделилось по-другому: за компетенцию Союза — около 45%, за согласование с Союзом — около 37% и за передачу России — около 23%.

**ЭКОНОМИКА.** Подавляющее большинство депутатов передают эти вопросы в ведение России. Исключение составляет денежная система (57% отдают ее Союзу). В остальном же: банки — 68%, золото — 75%, налоги — 77%, недра — 85,5%, землю — свыше 90% опрошенных отдают в ведение России.

**ВНЕШНИЕ СНОШЕНИЯ.** Депутаты были осторожны при решении этого вопроса. Представительскую часть и заключение соглашений 2/3 ответивших отдали России. Вопрос о таможене и валютном регулировании вызвал разногласия среди депутатов, каждому варианту было отдано примерно по 1/3 голосов.

**МЕЖРЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ.** 2/3 законодателей согласились с передачей вопросов гражданства и экономического взаимодействия России и чуть меньше считают, что границы — это тоже дело Республики.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 63–67.

**О ПРАВЕ «ВЕТО» НА РЕШЕНИЕ.** Депутаты полагают, что и у Союза, и у Федерации должно быть конституционное право приостанавливать решения друг друга. За предоставление этого права Союзу высказалось 55% ответивших, против — 45%. В случае с Россией разногласия были только о степени применения этого права. 36% считает, что его можно использовать во всех случаях, и 64%, что только в некоторых. Более 60% ответивших считает, что его должен реализовывать Верховный Совет СССР (для вопросов, касающихся СССР) и около 70% думает, что в случае с Федерацией это право должно принадлежать Верховному Совету РСФСР.

**О СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ.** Большинство в 30% — за уравнивание в правах всех субъектов Федерации. Таким же большинством законодатели высказались за создание в районах компактного проживания отдельных народов новых автономных образований, и за восстановление автономий, существовавших до войны, если за это проголосует большинство населения. С возможностью выхода автономий из состава Федерации согласилось более 60%, против — около 20%, остальные затруднились ответить. За верховенство законов автономий по отношению к Конституции Федерации высказалось более 70% опрошенных.

**О ПРЕЗИДЕНТЕ.** Подавляющее большинство, более 90%, полагает, что во главе России должен быть президент и столько же считает необходимым избирать его всеобщим голосованием. Но депутаты менее единодушны при определении его прав. Так, 2/3 не предоставляет президенту право роспуска парламента, однако половина полагает возможным наделить его правом «вето» на решения высшего законодательного органа, 1/2 — правом законодательных указов и около 40% считает возможным совмещение постов президента и премьер-министра. Нужно отметить, что законодатели, отвечавшие на вопросы, сочли необходимым иметь возможность отстранения президента от власти по решению суда или высшего законодательного органа. За это высказалось более 80%.

**О ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ.** Этот вопрос не вызвал никакого сомнения у депутатов — до 90% высказалось за равноправие всех видов собственности, за равный доступ ко всем ресурсам, за защиту закона владельцев любого вида собственности. Таким же большинством отвечавшие сочли необходимым поставить под защиту Конституции свободу перемещения людей, интеллектуальной собственности, финансовых и материальных ресурсов по Федерации и за ее пределы.

**О ПАРЛАМЕНТЕ.** Устройство парламента опрошенные предпочли сохранить существующим. За его двухпалатную структуру, как и за всеобщие выборы в Совет Национальностей согласилось более половины. Парламентарии разделились ровно поровну, разбирая вопрос о том,

стоит ли вводить для каждой палаты специфические сферы законодательной и контрольной деятельности. 2/3 опрошенных не считают важным одинаковую численность обеих палат, и 1/3 придерживается противоположной точки зрения.

О ПАРТИЯХ. Почти 80% за то, что любые партии не должны иметь свои организации на государственной, военной и дипломатической службе. Свыше 70% полагают необходимым, чтобы ответственные работники этих органов приостанавливали членство в своих партиях на период службы.

За название «Российская Федеративная Республика» высказалось более 60%, против — менее 30%, затруднились дать ответ около 10%.

Среди отвечавших на вопросы коммунистов было почти 70%, беспартийных — 26%, членов других партий — почти 5%. Можно сказать, что депутаты-некоммунисты были более активны в работе с анкетой. Им принадлежит большинство ответов, фиксируемых в графе «иное». Они составляют половину от тех, кто считает, что Россия должна иметь право «вето» на любые решения Союза. Половину составляют они и среди тех, кто согласился с проведением новых выборов после принятия Конституции. Всего за это высказалось около 35% (против 55%). Депутаты от автономий — их менее трети — составили почти половину тех, кто поддержал верховенство законов автономий над Конституцией России.

Результаты опроса депутатов подготовил социолог  
В.Ю. Шокарев (ВЦИОМ)

## ОТ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР (1 сентября 1990 г.)

### **Об объявлении общественного конкурса по проекту Конституции<sup>1</sup>**

Конституционная комиссия РСФСР объявляет конкурс на лучший проект новой Конституции Российской Федерации. В нем могут принять участие как отдельные лица, так и коллективы авторов или организации.

Окончательное решение по определению победителей будет принято не позднее 1 января 1991 г. авторитетным жюри под председательством первого заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 1. С. IV.

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

Предусмотрены денежные премии: за лучший проект Конституции в целом — 5 тыс. рублей, за лучший проект раздела (разделов) или главы — 3 тыс. рублей. Итоги конкурса и лучшие работы предполагается опубликовать в печати.

Проекты (в 2-х экземплярах, отпечатанные через 2 интервала) направлять не позднее 15 октября 1990 г. по адресу: г. Москва, 103274, К-274, Дом Советов РСФСР, Краснопресненская наб. д. 2, Конституционная комиссия (с пометкой «на конкурс»).

Объем проекта Конституции не должен превышать 36 машинописных страниц, отдельного раздела — 10 страниц, главы — 3 страниц. К работе должна быть приложена краткая справка об авторе (авторах) проекта (фамилия, имя, отчество, адрес, место работы, занимаемая должность, ученая степень, звание).

Телефон для справок — 205-54-60.

№ 22 27.09.90

MEGAPOLIS-EXPRESS

# РОССИЯ, В КОТОРУЮ ВЕРИМ

## Предложения рабочей и экспертной групп Конституционной комиссии РСФСР

### ЗДЕСЬ ВАШИ ПОПРАВКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В № 20 «Мегалполис-Экспресс» ознакомил своих читателей с частью материалов, подготовленных Конституционной комиссией РСФСР к проекту нового Основного Закона Российской Федерации. Продолжаем публикацию предложений комиссии.

#### ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

##### 1. Субъекты Российской Федерации

- 1.1. Российская Федерация состоит из суверенных договорных республик. Договорной республикой может быть как национальная, так и региональная единица.
- 1.2. Все договорные республики имеют в Федерации равные права.
- 1.3. Юридическую основу федеративного устройства Российской Федерации образует заключенный договорными республиками Федеральный договор.

##### 2. Территория Российской Федерации

- 2.1. Территория Российской Федерации едина и состоит из территорий договорных республик.
- 2.2. Территория договорной республики не может быть изменена без ее согласия. Изменение ее границ, образующих границу Федерации, требует согласия Федерации.
- 2.3. Договорная республика может делиться на несколько договорных республик.
- 2.4. Несколько договорных республик могут объединиться в одну договорную республику.
- 2.5. Сопредельные части нескольких договорных республик могут выделяться в отдельную договорную республику.
3. Прием в Российскую Федерацию и исключение из нее
- 3.1. Любое государство, претендующее на вхождение в Конституцию, может быть принято в состав Российской Федерации.
- 3.2. Договорная республика может быть исключена из Федерации, если она нарушает принципы Федеративного договора или Конституцию Российской Федерации и создает препятствия нормальному функционированию Федерации, а иные федеральные санкции не дали результатов.

7.2. На территории Российской Федерации все языки и письменности равноправны. Каждая договорная республика самостоятельно устанавливает языки и письменности на своей территории. Она обеспечивает перевод федеральных нормативных актов на эти языки за счет Федерации.

#### ВЫСШЕЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

• Высшими органами государственной власти в Российской Федерации являются Президент Российской Федерации и Совет Министров Российской Федерации. Верховный суд Российской Федерации. В соответствии с принципом разделения властей каждая поименованная власть действует самостоятельно в строгом соответствии с Конституцией республики и ее законами в пределах своих полномочий и осуществляет согласно установленному Конституцией и законами порядок контроля за другими властями.

#### ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ

- Президент республики избирается народом на основе всеобщего, прямого избирательного права на срок, определяемый Конституцией республики, но не более 7 лет. Президент республики воплощает политическую волю народа и является главой государства. Он представляет народ в международных и внутренних делах, является Главнокомандующим вооруженными силами республики, обеспечивает правоприменство в республике.
- Президент республики — представляет парламенту после консультации с парламентскими группами и фракциями кандидатуру главы Федерального правительства и принимает отставку правительства в случаях, предусмотренных Конституцией республики;
- назначает и освобождает публично от должности парламентского закон, Верховного суда, председателя Верховного суда республики, судей Верховного суда;
- назначает иных должностных лиц в рамках федеральных полномочий.
- Осуществляет политическую волю народа. Президент полномочен — издавать постановления, указы, распоряжения, распоряжения и указы, издавать постановления, принимать их законы на повторное рассмотрение (право вето).

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ РАБОЧЕЙ И ЭКСПЕРТНОЙ ГРУПП  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР  
ПО СТРУКТУРЕ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ  
И СОДЕРЖАНИЮ ЕГО ОСНОВНЫХ РАЗДЕЛОВ<sup>1</sup>**

**ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ  
«МЫ ХОТИМ ИМЕТЬ В СОВАТОРАХ ВСЕХ РОССИЯН»**

После двух месяцев напряженной работы над концепцией Основного Закона Российской Федерации мы подошли очень близко к тому, чтобы прочно определиться в подходах к новой Конституции, порядку ее принятия и месту Конституции в системе Федеративного и Союзного договоров.

Самый склад новой Конституции будет показывать ее направленность на достижение пяти основных целей: 1) гражданского мира (т.е. национального и социального согласия); 2) свободы личности; 3) политической стабильности и свободы выбора; 4) благополучия и экономического роста; 5) выполнения государством своих обязательств перед личностью и обществом.

Это предполагает качественно иной, чем прежде, подход: Конституция не как документ о государственном устройстве, а как действенное соглашение между личностью, обществом и государством.

Здесь мы подразумеваем смену сложившейся модели отношений: от жесткого контроля со стороны тоталитарной власти над обществом мы идем к подобию многостороннего общественного договора.

Новая российская Конституция нацелена на свободную в своих действиях суверенную, сознательную и самостоятельную личность. Она содержит систему гарантий, охраняющих гражданина от агрессии со стороны государства. Эта концепция просматривается в основных положениях нашего проекта, таких как приоритет народного и национального суверенитета над государством. Общество (самоорганизованный народ) — вот подлинный источник и носитель всякой власти. Государство же — свободное, демократическое, правовое государство — является агентом общества и личности, оно создается нами с ясно определенными целями и правомочно решать лишь те вопросы, которые народ конституционно закрепляет за ним.

Нам предстоит не только написать Конституцию, но и заложить традицию глубокого уважения к ней. Уважения к Основному закону, к личности и к праву, к суду и к государству, к обществу и власти. Когда я

---

<sup>1</sup> Газета «Мегаполис-Экспресс» 1990. 13 сент. № 20; 1990. 27 сент. № 22.



спрашивал американских конгрессменов, что бы они хотели изменить в их Конституции, я нередко слышал: «Ничего — мы глубоко веруем в ту конституцию, что имеем». Прийти к такому вот, почти набожному, отношению к Основному закону в России будет не очень просто.

Уважения достоин документ достоверный. И здесь встает проблема легитимности новой Конституции. Она будет подлинным Основным законом, лишь если будет принята легитимной и полномочной на то властью.

Весь мировой опыт свидетельствует, что Основной закон должен принимать сам народ — либо непосредственно, через «всемирную ратификацию» (референдум), либо через уполномоченных на это представителей — Конституционное собрание (Конституционная ассамблея).

Конституцию можно будет назвать готовой, созревшей, если вокруг ее будущего текста сложится консенсус. По этой причине, мы считаем, необходимо начать знакомить граждан России с материалами Конституционной комиссии как можно раньше.

**Секретарь Конституционной комиссии РСФСР    Олег РУМЯНЦЕВ**

### **Структура Конституции РСФСР**

Преамбула.

Раздел 1. Основные принципы конституционного строя Российской Федерации.

Раздел 2. Права, свободы и обязанности человека и гражданина:

- а) неотъемлемые права человека;
- б) гражданство;
- в) политические права, свободы и обязанности;
- г) экономические и социальные права;
- д) права, свободы и обязанности в сфере культуры;
- е) положение иностранцев и лиц без гражданства.

Раздел 3. Гражданское общество.

Раздел 4. Федеративное устройство Российской Федерации.

Раздел 5. Система государственной власти в Российской Федерации:

- а) законодательная власть;
- б) исполнительная власть;
- в) судебная власть;
- г) местное самоуправление.

Раздел 6. Основы экономической жизни:

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

- а) собственность;
- б) свободное предпринимательство;
- в) роль государства в экономике;
- г) бюджет;
- д) финансы.

Раздел 7. Заключительные и переходные положения:

- а) порядок изменения Конституции;
- б) верховенство Конституции в системе права республики и соотношение ее с международным правом;
- в) отмена Конституции РСФСР 1978 года;
- г) переходные положения: механизмы и сроки вступления в силу различных частей Конституции, прекращение действия прежних институтов;
- д) столица и государственная символика;
- е) объяснение терминологии.

## **ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **I. Суверенитет**

Российская Федеративная Республика — суверенное, демократическое социальное и правовое государство исторически объединившихся в нем народов. РФР обладает верховным правом в отношении территории и национальных богатств России. Российская Федерация принимает Конституцию и законы, имеющие верховную силу на ее территории, самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику.

### **II. Народовластие**

Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федеративной Республики является ее многонациональный народ. Народ осуществляет государственную власть через органы законодательства, исполнительной власти и правосудия, а также непосредственно в формах и пределах, установленных Конституцией. Никакая часть народа, никакая организация, структура и отдельное лицо не могут присвоить эту власть. Узурпация власти является тягчайшим преступлением.

Выборы представительных органов осуществляются демократическим путем на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном выдвижении кандидатов и тайном голосовании.

Срок полномочий любого избранного должностного лица должен быть ограничен.

### **III. Человек и его права — высшая ценность**

Высшей ценностью является человек, его жизнь, честь, достоинство и свобода, личная неприкосновенность, естественные и неотчуждаемые права.

Государство не является самоцелью, а служит гражданину и обществу. Обязанность государства — защищать и гарантировать права человека и гражданина, охранять демократический режим, законность и правопорядок.

Положения Конституции о правах человека должны толковаться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

### **IV. Политический плюрализм**

Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического плюрализма. Политический плюрализм несовместим с диктатурой и тоталитаризмом. Политические партии и иные объединения создаются и действуют в рамках основных принципов Конституции. Запрещаются партии и иные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, социальную, религиозную ненависть, призывающие к насилию и ниспровержению конституционного строя, применяющие насилие в своей деятельности и деятельности своих сторонников. Не допускается деятельность политических партий на государственных предприятиях, на государственной службе, в учебно-воспитательных заведениях, в судебных учреждениях, в вооруженных силах, в органах внутренних дел и национальной безопасности.

Ни одна идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.

### **V. Разделение властей**

Российское государство основано на принципе разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной.

Главой государства и исполнительной власти является президент. Он избирается непосредственно всеми гражданами не более чем на два срока.

Законодательная власть принадлежит парламенту. Правосудие осуществляется только судом.

Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности обеспечивает справедливость и правопорядок в обществе.

## **VI. Верховенство права и Конституции**

Государство, все его органы и должностные лица связаны правом и конституционным строем.

Конституция Российской Федерации является верховным законом республики. Никакие законы и прочие правовые акты, противоречащие ее положениям, не имеют юридической силы. Нормы Конституции имеют прямое действие.

Международные договоры и соглашения, признаваемые Российской Федерацией, являются составной частью права республики.

Граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить конституционный демократический строй и правовое государство, если иные средства не могут быть использованы.

## **VII. Свободная правовая экономика**

Хозяйственная деятельность в Российской Федерации основана на экономическом плюрализме, принципах равноправия всех видов собственности, юридическом равенстве ее субъектов, социальной функции ее объектов, на свободной хозяйственной инициативе и состязательности в условиях рыночного хозяйства.

Экономические блага могут принадлежать частным лицам и объединениям и государству.

Собственность и право наследования гарантируются законом.

Собственность предполагает ответственность перед обществом и не может быть использована во вред общественному благу, правам граждан, свободе и достоинству человека.

## **VIII. Социальная политика государства — во имя всеобщего благосостояния**

Государство строит свою деятельность на принципах социальной справедливости и в интересах всеобщего благосостояния. Российская Федерация гарантирует экономическую и социальную защищенность личности, охраняет труд и здоровье, заботится о семье и детях, инвалидах и престарелых, вынужденно безработных, стремится обеспечить достойный уровень жизни всех слоев народа. Оно создает необходимые условия социально-экономического, научного и культурного развития (благополучия) общества, обеспечивает экологическую безопасность, рациональное природопользование, проводит гуманную демографическую политику.

## **IX. Федеративное устройство**

Российская Федерация — государственная общность ее субъектов: национально-территориальных и региональных образований. Все они

объединяются в Российскую Федеративную Республику на основе равноправия, самоопределения и автономии, свободного выбора своего статуса, путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития, широкого местного самоуправления территориальных коллективов.

В Российской Федерации обеспечиваются и защищаются права всех национальных меньшинств.

Субъекты Федерации сами решают вопросы своей внутренней жизни, коль скоро они не передали эти права федеральным органам. Право Федерации в рамках ее компетенции имеет перевес над правом субъектов Федерации.

#### **X. Российская Федеративная Республика в Содружестве суверенных государств**

Российская Федерация добровольно объединяется в Содружество с другими республиками (государствами) на основе Договора. Суверенитет республики остается незыблемым. Часть своих прав она делегирует Содружеству для ведения совместных общих дел, оставляя за собой право контроля и участия в их осуществлении. За Российской Федеративной Республикой сохраняется право свободного выхода из состава Содружества.

#### **XI. Политика мира и сотрудничества**

В своей внешней политике Российская Федеративная Республика руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права. Ее цель — обеспечить всеобщий и справедливый мир, основанный на общечеловеческих ценностях.

Российская Федерация принципиально отвергает войну как способ решения международных и межнациональных споров и выступает за их урегулирование исключительно мирными способами. В Российской Республике пропаганда войны запрещается.

РФР стремится к тесному, деловому и взаимовыгодному сотрудничеству со всеми странами, уважает права и свободы народов, активно участвует в решении глобальных проблем, стоящих перед мировой цивилизацией.

Выступая за создание нового международного порядка, сообщества государств, основанного на господстве права, Российская Федеративная Республика может входить в международные организации и системы коллективной безопасности, союзы и межгосударственные образования, делегируя соответствующую часть своих полномочий.

## **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Права человека неприкосновенны и неотчуждаемы, они — основа всякого человеческого общества, мира и справедливости. Обеспечение прав каждого человека — главная цель государства. Основой законодательства по правам человека являются международно-правовые нормы, имеющие безусловный приоритет над любым национальным законодательством. Никто не вправе лишить человека каких-либо прав или ограничить человека в правах ни на какой срок, иначе как в соответствии с законом, в целях охраны достоинства и прав других людей.

1. Все люди равны перед законом, независимо от расы, пола, национальности, вероисповедания, убеждений и партийной принадлежности, а также независимо от понесенного ранее уголовного наказания.

2. Каждый человек имеет право на жизнь. Никто не может быть лишен жизни либо подвергнут наказаниям, унижающим достоинство человека.

3. РСФСР гарантирует неприкосновенность личности. Никто не может быть задержан и лишен свободы иначе, как по постановлению либо приговору суда.

4. На территории РСФСР гарантируется неприкосновенность жилища. Вторжение в жилище не может производиться без разрешения его хозяина или без предварительной санкции суда, за исключением иных, оговоренных законом, случаев. Для проведения обыска необходима предварительная санкция суда.

5. На территории РСФСР гарантируется невмешательство в частную и семейную жизнь граждан, а также тайна сообщений, в частности, тайна почтовых, телеграфных и телефонных сообщений, исключая случаи специального судебного решения.

6. Каждый человек имеет право свободно избирать место жительства и свободно передвигаться по территории РСФСР. Особый режим передвижения по отдельным территориям может устанавливаться только решением Верховного Совета РСФСР в связи с объявлением зоны бедствия, чрезвычайного положения или из соображений национальной безопасности, а в отношении отдельных лиц — также по постановлению или приговору суда.

7. Каждый человек вправе в установленном законом порядке покинуть территорию РСФСР.

8. Гражданин РСФСР, находящийся за ее пределами, пользуется защитой и покровительством РСФСР, а также имеет право в любой момент на любой срок вернуться на территорию республики.

9. На территории РСФСР гарантируются свобода совести и религии и беспрепятственное осуществление религиозных культов, проповеди,

а также право родителей давать своим детям то воспитание, которое соответствует их религиозным или атеистическим убеждениям.

10. Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их, включая свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и распространять их.

11. На территории РСФСР гарантируется право свободно получать, хранить и распространять любую информацию любым способом и независимо от государственных границ.

12. Государственные органы, общественные организации и должностные лица обязаны обеспечить гражданину возможность ознакомления с решениями и иными материалами, затрагивающими его права.

13. РСФСР гарантирует свободу художественного, научного и технического творчества. Права авторов, изобретателей и рационализаторов охраняются государством.

14. Граждане РСФСР имеют право участвовать в управлении делами общества и государства (республики) как непосредственно, так и через своих свободно избранных представителей в органах государственной власти. Такое участие обеспечивается развитием системы органов общественной самостоятельности и самоуправления, проведением локальных (региональных) и общенациональных референдумов и формированием органов государственной власти на основе всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании и широком общественном контроле.

15. На территории РСФСР гарантируются свобода слова и печати. Предварительная цензура в любой форме не допускается. Ограничение свободы печати возможно только на основании решения суда.

16. Гражданам РСФСР гарантируется свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Отказ в предварительной регистрации собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации допускается только в случаях, установленных законом РСФСР.

17. Граждане РСФСР имеют право свободно объединяться в общественные организации и иные ассоциации как политического, так и неполитического характера. Отказ в регистрации, роспуск или приостановка деятельности общественных объединений производятся исключительно на основе судебного решения. Создание военизированных обществ не допускается.

18. Реализация прав и свобод гражданами РСФСР, иностранцами и лицами без гражданства не должна нарушать законные интересы и права других лиц и не должна быть направлена на насильственное изменение существующего общественного строя, разжигание расовой, религиозной и национальной розни и пропаганду войны.

19. Ограничение установленных настоящей Конституцией и законами РСФСР прав и свобод допускается только в случае введения военного или чрезвычайного положения в порядке и пределах, определяемых законом РСФСР о военном и чрезвычайном положении.

20. РСФСР выступает в качестве гаранта прав и свобод человека и возлагает на все государственные органы и на всех должностных лиц обязанность охранять права и свободы человека от любых посягательств и способствовать их реализации.

21. РСФСР гарантирует судебную защиту прав и свобод человека. Единоличные действия должностных лиц и коллегиальные действия государственных органов и общественных организаций, совершенные с нарушением закона и ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в судебном порядке.

22. На территории РСФСР гарантируется право обжалования действий и решений государственных органов и должностных лиц. Жалоба подлежит рассмотрению в порядке и в сроки, установленные законом. Орган или должностное лицо, рассматривающие жалобу, не должны обращать ее во вред лицу, подавшему жалобу или в интересах которого она была подана. Преследование за критику наказывается в порядке, установленном законами РСФСР.

23. Контроль за соблюдением перечисленных прав и свобод и условиями их реализации возлагается на государственного комиссара Верховного Совета Российской Федерации по правам человека.

Государственный комиссар назначается Верховным Советом РСФСР, подотчетен ему и обладает парламентской неприкосновенностью.

Полномочия государственного комиссара и порядок их осуществления определяются законом РСФСР.

24. Граждане РСФСР обязаны соблюдать Конституцию и законы РСФСР, уважать правила общежития.

25. Граждане РСФСР обязаны уважать права и интересы других граждан, всемерно содействовать охране общественного порядка.

26. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются всеми правами, предусмотренными настоящей Конституцией, кроме права избирать и быть избранным. Они не могут также работать в органах государственной власти и служить в Вооруженных Силах.

## **ПРИНЦИПЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РФР И СТРУКТУРА ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРА**

Субъектами радикально реформированной РФР должны стать как национальные, так и региональные образования. Все национальные образования уравниваются в правах. Статус регионального субъекта Фе-



дерации приравнивается к статусу национального субъекта. Устанавливается единый тип субъекта Федерации — республика (национальная или региональная единица) — с компетенцией более широкой, чем у нынешней АССР. Региональными субъектами Федерации могут стать как современные крупные административно-территориальные единицы, так и укрупненные на базе научных разработок, тесно связанные хозяйственными узами и взаимными экономическими интересами, региональные структуры, объединяющиеся из нескольких современных областей на добровольной и глубоко проработанной основе. Субъектами Федерации являются и два федеральных округа — Москва и Ленинград.

Компетенция в РФР делегируется снизу вверх. Субъекты Федерации полностью самостоятельны в решении своих внутренних дел. Они суверенны постольку, поскольку не передали часть своей компетенции федеральным органам. Статус каждого субъекта Федерации учитывает особенности быта, уклада, навыков хозяйства и жизни, национальных традиций и т.п. Субъекты Федерации имеют право федеральной законодательной инициативы и выносят свои предварительные суждения по федеральным законопроектам.

К исключительной компетенции РФР представляется целесообразным отнести.

1. Внешнюю политику.
2. Федеральную банковскую систему и валютную политику.
3. Определение основ экономической и финансовой политики (включая таможенное право).
4. Координацию распоряжением стратегическими федеральными сырьевыми ресурсами.
5. Внешние и местные магистральные перевозки федеральным транспортом.
6. Ядерную энергетику.
7. Оборонную сферу.
8. Космические исследования.
9. Федеральную связь.

Территориальным коллективам городов и сел и их объединениям в РФР гарантируется широкое местное самоуправление.

На период заключения Федеративного договора представляется разумным установить мораторий на изменение границ национальных субъектов Федерации. Эта временная мера не исключает в дальнейшем, после заключения Договора, образования новых субъектов Федерации — как путем их деления (уже существующих) или выделения нового субъекта из нескольких ранее существовавших, так и в результате объединения нескольких субъектов в один (как это предусмотрено, на-

пример, в Конституции ФРГ). В организации процесса заключения Федеративного договора могут принимать участие федеральные структуры РСФСР, подготавливая научную базу для образования региональных субъектов Федерации и разрабатывая проект модели федеративного устройства.

В Федеративном договоре, чтобы он не повторял будущую Конституцию РФ, необходимы, думается, только следующие разделы:

1. Общие принципы (тип федерации и федеративного устройства).
2. Принципы образования субъектов Федерации (категории субъектов Федерации и их статус).
3. Определение сфер компетенции (субъекта Федерации, Федерации и смешанной компетенции).
4. Организация процесса заключения Федеративного договора.
5. Общие положения о государственном устройстве.

## **СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ**

1. Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности обеспечивает справедливость и правопорядок в обществе.

Гражданам РСФСР гарантируется судебная защита их прав и свобод.

Никто не может быть лишен права на разбирательство его дела в суде. Отказ от права на судебную защиту не имеет юридической силы.

Никто не может быть подвергнут наказанию, а также ограничен в правах, установленных Конституцией, иначе как на основе судебного решения.

**Вариант:** Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности обеспечивает справедливость и правопорядок в обществе.

Никто не может быть лишен права на разбирательство его дела в суде. Отказ от права на судебную защиту не имеет юридической силы.

2. Судебная власть принадлежит только судам и осуществляется в форме конституционного надзора, гражданского уголовного и административного судопроизводства.

3. Граждане РСФСР участвуют в отправлении правосудия, выполняя обязанности присяжных заседателей.

4. Судьи независимы и подчиняются только закону и голосу своей совести.

Судьи несменяемы. По достижении предельного возраста, установленного законом, они увольняются в отставку. До достижения предельного возраста судья без его согласия может быть освобожден от

должности только в силу судебного решения и по основаниям, указанным в законе.

Судьи не могут занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, кроме преподавательской, а также состоять членом какой-либо политической партии.

**Вариант:** Судьи независимы и подчиняются только закону и голосу своей совести. Судьи не вправе быть членами каких-либо политических партий.

5. Судьи не вправе применять закон, противоречащий настоящей Конституции.

Если суд при рассмотрении конкретного дела признает, что закон, который надлежало применить, противоречит Конституции, он приостанавливает производство по делу и вносит в Верховный суд РСФСР представление о признании этого закона неконституционным.

Закон, признанный Верховным Судом РСФСР противоречащим Конституции, теряет юридическую силу.

**Вариант:** Суд не вправе применять закон, противоречащий Конституции РСФСР.

Если в производстве по конкретному делу суд приходит к выводу о несоответствии закона Конституции РСФСР, он выносит решение на основании Конституции и вносит в Верховный Суд РСФСР представление о признании закона неконституционным.

Конституционный надзор может осуществляться по инициативе Верховного Суда РСФСР, а также по инициативе тех граждан и юридических лиц, чьи интересы может ущемить данный закон.

6. Судебная система РСФСР состоит из Верховного Суда РСФСР, а также судов низших инстанций, образуемых на основе законов РСФСР и законов субъектов Российской Федерации.

Создание чрезвычайных судов не допускается. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде, который определен законом.

**Вариант:** Судебная система РСФСР состоит из Верховного Суда РСФСР, а также других общих судов, образуемых на основе ее законов и законов субъектов Российской Федерации.

Создание чрезвычайных судов не допускается.

Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде, который определен законом.

7. Председатель Верховного Суда РСФСР назначается Верховным Советом РСФСР по представлению Президента РСФСР. Судьи Верховного Суда РСФСР назначаются Верховным Советом РСФСР по совместному представлению председателя Верховного Суда РСФСР и мини-

стра юстиции РСФСР из числа лиц, отобранных в установленном законом порядке.

8. Производство по гражданским, уголовным и административным делам осуществляется на основе принципа состязательности.

Право на профессиональную юридическую помощь признается на любой стадии судопроизводства.

В случаях, установленных законом, а также при отсутствии у обвиняемого средств, оплата труда адвоката производится за счет государства.

9. Закон, ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

Применение уголовного закона по аналогии не допускается.

Никто не может дважды нести ответственность за одно и то же правонарушение.

10. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления до вынесения в установленном порядке обвинительного приговора суда. Содержание под стражей на предварительном следствии допускается лишь в случаях, исчерпывающе перечисленных в законе.

Максимальный срок предварительного заключения устанавливается законом.

**Вариант:** Обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Обязанность доказывания обвинения лежит на обвинителе. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Все сомнения, которые не представляется возможным устранить, решаются в пользу обвиняемого.

11. Никто не может быть принужден к даче показаний против самого себя или близких родственников.

Признание, сделанное в силу физического или психического принуждения, не может быть доказательством.

12. Разбирательство дел во всех судах открытое.

Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, когда суд решит, что гласное разбирательство может нанести ущерб национальной безопасности, либо общественной морали, или существует необходимость защитить от огласки частную или семейную жизнь сторон.

Заочное судебное разбирательство не допускается.

**Вариант:** Разбирательство дел во всех случаях открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, когда суд решит, что гласное разбирательство приведет к разглашению государственной тайны или нанесет ущерб общественной морали, а также при необходимости защитить от огласки частную или семейную жизнь граждан.

Заочное судебное разбирательство не допускается.

13. Государственное обвинение в судопроизводстве осуществляет прокурор.

**Вариант:** Государственное обвинение в суде поддерживает прокурор.

## **ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ**

### **I. Собственность**

Статья 1. Право собственности и ее наследования охраняется законом.

Статья 2. Принудительное отчуждение собственности возможно только по решению суда или в чрезвычайных обстоятельствах, определяемых законами и при справедливой компенсации.

Статья 3. Право собственности не может быть использовано для нарушения законных прав и интересов других лиц.

Статья 4. Все юридические и физические лица равноправны как собственники.

Статья 5. Собственность, принадлежащая государству, в момент принятия Конституции является достоянием народа республики и управляется ее правительством. После принятия Конституции право собственности на государственное имущество может быть прекращено правительством в соответствии с законом. Приобретение имущества осуществляется правительством на обычных законных основаниях.

Статья 6. Право распоряжения государственной собственностью может быть делегировано правительством РФР территориальным и национально-территориальным образованиям в соответствии с Федеративным договором.

### **II. Свободное предпринимательство**

Статья 1. Свобода предпринимательства гарантируется и охраняется государством. Не может быть запрещена никакая деятельность, кроме оговоренной законом. Свобода предпринимательства не должна противоречить общественным интересам.

Статья 2. На территории РФР допускается предпринимательская деятельность иностранных государств, организаций и граждан на условиях, определенных законом.

### **III. Роль государства в экономике**

Статья 1. Государство в сфере экономики осуществляет наблюдение за выполнением законов, стимулирует и регулирует экономическое развитие.

Статья 2. Виды деятельности, являющиеся монополией государства, определяются законом.

#### **IV. Бюджет**

Статья 1. Государственный бюджет РФ ежегодно представляется Советом Министров для обсуждения, утверждения Верховному Совету РФ. (**Вариант:** Съезду народных депутатов РФ.)

Статья 2. Территориальные и национально-территориальные образования РФ самостоятельно формируют и реализуют свои бюджеты.

#### **V. Финансы**

Статья 1. Государственная налоговая политика РФ регламентируется Верховным Советом РФ. (Вариант: Съездом народных депутатов РФ.) Налоговая политика территориальных и национально-территориальных образований РФ определяется решениями соответствующих Советов.

Статья 2. РФ вступает в соглашение с другими государствами о единой денежной и кредитной системе лишь при условии гарантий стабильности денежного обращения в РФ. Эти гарантии обеспечиваются участием РФ в контроле за деятельностью союзных финансовых органов.

ПРИМЕЧАНИЕ: Разночтения в наименовании республики — Российская Федерация, Российская Федеративная Республика, РСФСР — представляют собой три варианта для дальнейшего обсуждения.

### **ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО<sup>1</sup>**

#### **1. Субъекты Российской Федерации**

1.1. Российская Федерация состоит из суверенных договорных республик. Договорной республикой может быть как национальная, так и региональная единица.

1.2. Все договорные республики имеют в Федерации равные права.

1.3. Юридическую основу федеративного устройства Российской Федерации образует заключенный договорными республиками Федеративный договор.

#### **2. Территория Российской Федерации**

2.1. Территория Российской Федерации едина и состоит из территорий договорных республик.

---

<sup>1</sup> Газета «Мегаполис-экспресс». 1990. 27 сент. № 22.

2.2. Территория договорной республики не может быть изменена без ее согласия. Изменение ее границ, образующих границу Федерации, требует согласия Федерации.

2.3. Договорная республика может разделиться на несколько договорных республик.

2.4. Несколько договорных республик могут объединиться в одну договорную республику.

2.5. Сопредельные части нескольких договорных республик могут выделиться в отдельную договорную республику.

### **3. Прием в Российскую Федерацию и исключение из нее**

3.1. Любое государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав Российской Федерации.

3.2. Договорная республика может быть исключена из Федерации, если она нарушает принципы Федеративного договора или Конституцию Российской Федерации и создает препятствия нормальному функционированию Федерации, а иные федеральные санкции не дали результатов.

### **4. Компетенция договорных республик**

4.1. Государственная власть в Российской Федерации разделена между Федерацией и договорными республиками.

4.2. Все договорные республики обладают в Российской Федерации одинаковой компетенцией. Конституция договорной республики учитывает национальные и региональные особенности быта, хозяйственного уклада, обычаев, навыков жизни и т.д.

4.3. Договорные республики самостоятельны при решении всех своих внутренних дел в пределах, устанавливаемых Конституцией Российской Федерации. Договорные республики имеют право вступать в отношения с другими государствами и международными организациями в пределах своей компетенции.

4.4. Компетенция договорной республики ограничена полномочиями Федерации, добровольно переданными ей данной договорной республикой по Федеративному договору и Конституции Российской Федерации.

4.5. В областях, не отнесенных к компетенции Федерации, издание федеральных законов и других нормативных актов Федерации не допускается.

4.6. Федеральное законодательство имеет приоритет над законами договорных республик в областях, отнесенных к компетенции Российской Федерации.

4.7. По взаимному соглашению договорные республики и Федерация могут определить совместную сферу компетенции.

4.8. Договорные республики в пределах своей компетенции могут заключать договоры с Федерацией и между собой. Такими договорами договорные республики могут передавать Федерации отдельные полномочия из сферы своей компетенции. Федерация посредством договоров может передавать договорным республикам отдельные полномочия из федеральной компетенции. Передача компетенции может быть временной или постоянной и сопровождается соответствующим материальным обеспечением.

4.9. Договорные республики в предусмотренных Конституцией случаях и формах участвуют в деятельности федеральных органов.

### **5. Исключительная компетенция Российской Федерации**

5.1. Общее руководство внешней политикой.

5.2. Федеральная банковская и валютная системы.

5.3. Установление основ федеральной экономической и кредитно-финансовой политики (включая таможенное дело).

5.4. Координация использования стратегических федеральных сырьевых ресурсов.

5.5. Федеральная энергетическая система, включая атомную.

5.6. Оборона.

5.7. Космические исследования.

5.8. Порядок внешних и совместных перевозок федеральным транспортом.

5.9. Федеральная система связи.

5.10. Порядок использования континентального шельфа.

5.11. Порядок использования воздушного пространства.

### **6. Гражданство Федерации и гражданство договорной республики**

6.1. Договорные республики имеют свое гражданство.

6.2. Граждане договорных республик являются гражданами Российской Федерации.

6.3. Все граждане Российской Федерации на территории любой договорной республики пользуются одинаковыми гражданскими правами и несут одинаковые обязанности.

### **7. Языки**

7.1. Русский язык является официальным языком Российской Федерации.

7.2. На территории Российской Федерации все языки и письменности равноправны. Каждая договорная республика самостоятельно устанавливает, какие другие официальные языки функционируют на ее тер-



ритории. Она обеспечивает перевод федеральных нормативных актов на эти языки за счет Федерации.

## **ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

\* Высшими органами государственной власти в Российской Федерации являются: Президент республики, Федеративный парламент, Федеративное правительство — Совет Министров Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации. В соответствии с принципом разделения властей каждая поименованная власть действует самостоятельно в строгом соответствии с Конституцией республики и ее законами в пределах своих полномочий и осуществляет согласно установленному Конституцией и законами порядку контроль за другими властями.

### **ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ**

\* Президент республики избирается народом на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании сроком на 7 лет. Президент республики воплощает политическую волю народа и является главой государства. Он представляет народ в международных и внутренних делах, является Главнокомандующим вооруженными силами республики, обеспечивает правопреемство власти.

\* Президент республики:

— представляет парламенту после консультации с парламентскими группами и фракциями кандидатуру главы Федерального правительства и принимает отставку правительства в случаях, предусмотренных Конституцией республики;

— подписывает и публикует принятые парламентом законы;

— назначает председателя Верховного суда республики, судей Верховного суда;

— назначает иных должностных лиц в рамках федеральных полномочий.

\* Осуществляя политическую волю народа, Президент полномочен:

— назначать всенародный референдум;

— возвращать парламенту принятые им законы на повторное рассмотрение (право вето);

— увольнять по своему усмотрению в отставку правительство республики с одновременным представлением парламенту состава нового правительства;

— вводить чрезвычайное и военное положение в республике или в отдельных ее районах с утверждением парламентом в трехдневный срок;

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

— отдавать распоряжения о ведении оборонительных военных действий в случае нападения на республику или угрозы такого нападения с последующим одобрением парламента в трехдневный срок;

— заслушивать отчеты правительства и давать ему обязательные к рассмотрению рекомендации;

— награждать орденами, медалями и другими знаками отличия республики, учреждать и присваивать почетные звания, утверждать смертные приговоры и осуществлять помилование;

— распоряжаться средствами, выделенными в президентский фонд по бюджету республики;

— обращаться с посланием к парламенту и народу. Послание Президента должно быть выслушано парламентом, а обращение к народу распространено официальными средствами массовой информации.

\* Президент республики приносит присягу на верность Конституции и законам республики и может быть смещен в случае ее нарушения. Вопрос о смещении президента выносится на всенародное голосование (референдум) по постановлению парламента. В случае смещения президента выборы нового президента должны быть произведены в двухмесячный срок после смещения. До избрания нового президента его полномочия осуществляет вице-президент.

\* Личность президента республики неприкосновенна. Оскорбление личности Президента наказуемо.

\* Президент осуществляет свои полномочия, издавая распоряжения и декреты.

### **Вариант:**

### **ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Президент является главой государства и главой исполнительной власти в республике.

Президент избирается на 4 года путем всеобщего, прямого и тайного голосования гражданами Российской Федерации. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков. Президент не может занимать какую-либо иную должность.

#### **ПРЕЗИДЕНТ:**

— представляет Российскую Федерацию во внутренних и международных делах;

— проводит в жизнь Конституцию и законы, обеспечивает их точное исполнение; издает распоряжения и указы (декреты), имеющие подзаконный характер; обеспечивает общественную безопасность;

— с одобрения Федерального Совета (т.е. Палаты парламента, образуемой из представителей субъектов Федерации) Президент назначает министров и других высших должностных лиц республики;

— смещает министров и других должностных лиц, поскольку иной порядок не установлен в Конституции;

— руководит осуществлением внешней политики, ведет переговоры и с одобрения Федерального Совета подписывает международные договоры республики;

— является верховным главнокомандующим вооруженными силами республики, назначает и смещает высшее командование вооруженных сил;

— подписывает и обнародует законы; может возратить в парламент для обсуждения заново всего законопроекта или отдельных его статей (отлагательное вето);

— обладает правом законодательной инициативы;

— руководит составлением бюджета и вносит его на рассмотрение и утверждение парламента;

— осуществляет право помилования.

Президент отстраняется от должности в порядке импичмента.

## КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ОПРОСА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ РСФСР, ПРОВЕДЕННОГО ВЦИОМ В СЕНТЯБРЕ 1990 ГОДА (ПО ЗАКАЗУ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР) ПО ПРОБЛЕМАМ КОНСТИТУЦИОННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ<sup>1</sup>

Опрошено 1148 человек в 25 точках по 10 отделениям Центра (%)

1. В печати и в выступлениях различных деятелей встречаются предложения изменить название РСФСР. Какое из следующих названий вам больше нравится?

Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика	29,8%
Название, не включающее терминов «Советская» и «Социалистическая»	49,0%
в том числе:	
Российская Республика	15,7%
Российская Федерация	8,3%
Российская Федеративная Республика	10,2%
Федеративная Республика Россия	14,8%
Затрудняюсь ответить	21,1%

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 58–64.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

2. Как вы считаете, нужно ли, чтобы во главе Российской Федерации стоял Президент?

Нужно	58,6%
Не нужно	23,0%
Затрудняюсь ответить	18,3%

3. Если вы считаете, что Российской Федерации нужен президент, то как он должен избираться?

Верховным Советом России	3,8%
Специально созданной (избранной) коллегией выборщиков	0,8%
Съездом народных депутатов России	8,9%
Всеобщим голосованием избирателей	57,2%
Затрудняюсь ответить	16,7%

4. Как вы считаете, следует ли наделять Президента Российской Федерации следующими правами:

Досрочно распускать Верховный Совет и назначать его новые выборы?

Следует	31,6%
Не следует	29,8%
Затрудняюсь ответить	35,7%
Временно приостанавливать решения Верховного Совета?	
Следует наделить таким правом	43,8%
Не следует	21,9%
Затрудняюсь ответить	32,6%

Издавать указы, имеющие силу закона?

Следует	46,5%
Не следует	25,9%
Затрудняюсь ответить	24,9%

Непосредственно возглавлять правительство (совмещать посты президента и премьер-министра)?

Следует наделить таким правом	13,7%
Не следует	56,8%
Затрудняюсь ответить	27,3%

5. Если в ближайшее время будет приниматься новая Конституция Российской Федерации, то каким образом она должна быть принята?

Съездом народных депутатов России	22,1%
Верховным Советом России	6,0%
Специально созданной (избранной) коллегией представителей народов России	8,7%

Всеобщим референдумом	54,2%
Затрудняюсь ответить	9,1%
6. Как должны распределяться полномочия между Российской Федерацией и Союзом ССР?	
Вопросы обороны:	
Российская Федерация должна решать самостоятельно	20,2%
Нужно передать в ведение Союза ССР	29,4%
Требуют согласования между Российской Федерацией и союзом ССР	36,3%
Затрудняюсь ответить	
Вопросы охраны общественного порядка и государственной безопасности:	
Российская Федерация должна решать самостоятельно	43,8%
Нужно передать в ведение Союза ССР	12,6%
Требуют согласования между Российской Федерацией и Союзом ССР	32,5%
Затрудняюсь ответить	
Собственность на землю, недра, полезные ископаемые:	
Российская Федерация должна решать самостоятельно	68,8%
Нужно передать в ведение Союза ССР	4,5%
Требуют согласования между Российской Федерацией и Союзом ССР	16,7%
Затрудняюсь ответить	10,1%
Представительство в международных организациях:	
Российская Федерация должна решать самостоятельно	46,2%
Нужно передать в ведение Союза ССР	11,2%
Требует согласования между Российской Федерацией и Союзом ССР	27,6%
Затрудняюсь ответить	14,9%
7. Как вы считаете, должны ли органы Союза ССР иметь право отменять или приостанавливать решения органов Российской Федерации?	
Должны иметь такое право	23,0%
Не должны иметь такого права	52,5%
Затрудняюсь ответить	24,5%
8. Какие органы Союза ССР должны иметь такое право?	
Президент СССР	9,7%
Верховный Совет СССР	13,5%

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

Всенародный референдум в рамках Союза ССР	24,5%
Не могу сказать определенно	28,7%

9. Как вы считаете, должны ли органы Российской Федерации иметь право отменять или приостанавливать решения органов Союза ССР?

Должны иметь такое право	48,1%
Не должны иметь такого права	21,9%
Затрудняюсь ответить	30,2%

10. Какие органы Российской Федерации должны иметь такое право?

Президент Российской Федерации	10,5%
Верховный Совет Российской Федерации	23,5%
Всенародный референдум в рамках РФ	25,5%
Не могу сказать определенно	30,6%

11. Какой из следующих вариантов устройства Российской Федерации кажется вам предпочтительным?

Единое исторически сложившееся государство с особыми правами национально-территориальных образований	28,6%
Федерация, равноправными участниками которой выступают национально-территориальные образования, края и области России	47,8%
Затрудняюсь ответить	23,7%

12. Как вы относитесь к тому, чтобы все автономные образования, входящие в состав Российской Федерации, автономные республики, автономные области и национальные округа?

Были уравнены между собой в правах:

Положительно	83,9%
Отрицательно	4,7%
Затрудняюсь ответить	11,4%

Получили право выхода из Российской Федерации, если за это высказается большинство населения:

Положительно	55,9%
Отрицательно	4,7%
Затрудняюсь ответить	16,3%

Чтобы на территории этих образований принятые ими законы обладали верховенством по отношению к законам Российской Федерации:

Положительно	26,5%
Отрицательно	46,6%
Затрудняюсь ответить	26,8%

Чтобы в районах компактного проживания отдельных народов создавались по их желанию автономные образования

Положительно	48,2%
Отрицательно	27,3%
Затрудняюсь ответить	23,8%

Чтобы были восстановлены все автономные образования, существовавшие до 1940 года

Положительно	39,7%
Отрицательно	19,7%
Затрудняюсь ответить	40,7%

Чтобы народы, не имеющие своих автономий на территории Российской Федерации, также были представлены в ее высших органах власти:

Положительно	67,8%
Отрицательно	10,9%
Затрудняюсь ответить	21,3%

13. В связи с переменами в России может возникнуть необходимость провести в ближайшем году новые выборы, референдумы, голосования. Как вы думаете, как отнесутся к этому избиратели?

Активно, заинтересованно	31,0%
Пассивно, без интереса	49,8%
Затрудняюсь ответить	21,3%

## ОПРОС ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ МОСКВИЧЕЙ 1—3 сентября 1990 г.

### **О процедурных вопросах принятия новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Опрос проводился 1—3 сентября 1990 года по случайной рассеянной общемосковской выборке.

Всего опрошено 800 человек.

Исследование проведено научным центром СОЦЭКСИ.

Опрошенным было предложено 2 вопроса:

1. Как, на их взгляд, следовало бы принимать новую Конституцию Российской Федерации — на Съезде народных депутатов РСФСР, на

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 69.

специально созванной для этого Конституционной ассамблее или же путем общенародного референдума?

Большинство опрошенных — 70% — высказались за референдум;

10% — за принятие Конституции Съездом;

11% — за созыв Конституционной ассамблеи;

10% — не определились.

2. Будут ли они участвовать в референдуме?

Большинство — 85% — ответили, что будут;

5% — что не будут;

11% — не определились.

Опрос подготовил социолог Л.Г. Бызов (ВЦИОМ)

## СООБЩЕНИЕ О РАБОТЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ В ИЮЛЕ — СЕНТЯБРЕ 1990 Г.<sup>1</sup>

Для того чтобы яснее представить, каким именно путем пришла Рабочая группа Конституционной комиссии РСФСР к той концепции Основного Закона Российской Федерации, на которой базируется выносимый на обсуждение проект, считаем необходимым кратко рассказать об основных этапах обсуждения этой концепции в Рабочей группе, о том, какие альтернативы возникали в ходе обсуждения и о том, каким из этих альтернатив (и почему) было отдано предпочтение.

1. О характере Конституции:

а) Конституция должна быть работающим правовым документом, а не набором деклараций. Конституция должна быть законом прямого действия.

б) Конституция не должна навязывать гражданам официальную государственную идеологию. Идеологическим клише не место среди общезначимых ценностей, которые и должны составлять содержание конституционных принципов (в частности, возможно указание на социальный характер демократического правового государства).

По пунктам «а» и «б» разногласий практически не было.

в) Дискуссия о «вечной» и временной Конституции:

— Сегодня обстоятельства таковы, что у нас просто не будет возможности выработать «Конституцию на века». Конституция, если мы хо-

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 22–30.



тим, чтобы она работала в нашей переходной ситуации поиска новой системы, должна быть рассчитана на 7—10 лет, иначе она будет утопической;

— Конституция временная — это бездействующая Конституция. Взрывная общественная ситуация как раз обязывает принимать «Конституцию на века», чтобы консолидировать народ, вывести его из апатии и безысходности. «Вечная» Конституция — эффективный инструмент решения злободневных социально-политических проблем.

В рабочей группе возобладала вторая точка зрения.

2. Структура Конституции и содержание конституционного процесса.

а) Конституция — единый документ или «блочная система»?

— Возможно построение Конституции из отдельных независимых блоков, что позволило бы в условиях быстро меняющейся общественной ситуации принимать Конституцию поэтапно и тем самым обеспечить последовательное изменение ситуации в стране в лучшую сторону. В противном случае возникает реальная опасность опоздать и оставить страну не только без «вечной Конституции», но и без самых необходимых первоочередных законодательных актов.

— Конституция должна иметь единую цельную логически обоснованную структуру, в центре которой — иерархия «личность — сообщество — государство». Права личности — основа и исходный принцип всего конституционного строя. Непосредственно из них должны вытекать все основные положения Конституции.

Рабочая группа пошла по второму пути, установив логическую последовательность статей Конституции: основные принципы, права человека, гражданское общество, федеративное устройство, государственная власть, заключительные положения. Указывалось, что раздел «гражданское общество» особенно необходим в нашей стране, где фактически на протяжении всей ее истории не было гражданского общества. При этом существуют разногласия о том, включать ли экономическую часть отдельным разделом или (к чему склоняется большинство) определить ее в разделах «права человека» (право собственности, контрактные права и др.) и «гражданское общество».

б) Как принимать такую Конституцию? Отмечалось, что мировая практика не знает случая вынесения на референдум набора основных принципов — референдум требует ответа типа «да — нет» на совсем небольшое количество вопросов. Обычно речь шла о народной ратификации уже согласованного и утвержденного полного текста Конституции. В нашем случае, однако, решение о референдуме уже принято, поэтому возникают такие альтернативы:

— на референдум выносятся несколько «острых» и простых для понимания вопросов, требующих ответа «да — нет» (как выбирать Президента, запретить ли парткомы на предприятиях, провести ли деполитизацию армии и т.д.), но ответы на эти вопросы не будут носить решающего характера и не дадут жесткой структуры для принимаемой впоследствии Съездом Конституции;

— на референдум выносятся набор основных принципов, за который избирателям предлагают проголосовать в целом — тут возможно получить эффективный результат, утвердить хороший набор принципов, но ничто не помешает исказить и обесмыслить его в ходе работы над текстом полной Конституции внутри Съезда;

— наконец, на референдум выносятся вся Конституция в целом, но кто тогда вырабатывает ее текст? Съезд, во-первых, как показал опыт, не способен собрать 2/3 голосов ни по одному действительно принципиальному вопросу (и тогда Конституция окажется выхолощенной и неэффективной с любой точки зрения), а во-вторых, Съезд и Верховный Совет будут в ближайшее время перегружены неотложной законодательной работой, в ходе которой полноценно готовить и принимать Конституцию просто физически невозможно. Возникает мысль — может быть, имеет смысл разделить текущий законодательный процесс и процесс конституционный, избрав всенародно (возможно, в ходе предстоящего референдума по принципам) небольшую по численности Конституционную ассамблею, на которую была бы законодателем возложена единственная задача — разработать и вынести на всенародную ратификацию полный текст Конституции? Во всяком случае, такая организация конституционного процесса встречалась в современной мировой практике.

### 3. Формы и принципы государственного устройства:

— принцип разделения властей — основной антимонопольный механизм — должен пронизывать всю структуру власти, причем не только в смысле разделения форм власти, но и «вертикальное» разделение властей (центр — места, при этом органы самоуправления полностью независимы в рамках своей компетенции, а вопросы из компетенции центра решают его прямые представители, при этом нигде нет структуры двойного подчинения);

— избирательная система может быть построена вокруг партий. При этом последовательно проводится принцип антитоталитаризма, не допускающий установления исключительной власти как со стороны отдельной личности, так и со стороны любой группы лиц (в том числе партии);

— президентская или парламентская республика: главой исполнительной власти является президент, избираемый народом, или правительство, ответственное перед парламентом?

С одной стороны, говорилось, что нам нужен сильный парламент и недопущение чрезмерного усиления исполнительной власти, что наделение Президента функциями главы исполнительной власти может привести к чрезмерному сосредоточению власти в его руках, к новой диктатуре. Предлагался вариант, при котором Президент, наделенный серьезными полномочиями, соседствует с правительством, формируемым на основе парламентского большинства.

С другой стороны, указывалось, что, в условиях отсутствия сильных партий и политических традиций, президентская форма североамериканского типа (Правительство возглавляет Президент, выбираемый непосредственно народом; его действия подконтрольны парламенту; на Президенте — ответственность за результаты деятельности исполнительной власти) может быть более эффективной для России. Сторонники этой точки зрения считают, что «полупрезидентская» форма (сильный президент плюс правительство, назначаемое парламентом) изначально содержит в себе элемент нестабильности и может порождать серьезные конституционные кризисы.

#### 4. Проблемы федеративного устройства.

Несомненно, наиболее острый и спорный вопрос конституционного строительства. Можно выделить следующие основные проблемы:

а) Проблема субъектов Федерации. Кто заключает между собой договор — автономии с одной стороны и края и области с другой? Могут ли быть субъектами Федерации народы, не имеющие своей территории? И возможно ли образование новых субъектов? С одной стороны, предлагается подход, основанный на первичности суверенитета субъектов и делегирования власти снизу вверх на добровольной основе. С другой стороны, утверждается, что такой подход — это даже не конфедерация, это гарантированный хаос. Возможны самые большие права, разнообразные формы взаимоотношений между субъектами, но права и суверенитет — это совершенно разные вещи. Суверенитет может быть присущ только государству в целом (в данном случае — российскому). Нужно «отпустить» те автономии, которые этого хотят, но для тех, которые войдут в Федерацию, должен быть установлен приоритет российского суверенитета — это условие сохранения государственности. Что же касается установления «субъектов-учредителей», то это должен делать съезд. Высказывалась также точка зрения, что субъектами-учредителями Федерации должны быть также национально-культурные автономии, поскольку это даст возможность реа-

лизовать свои национальные права народам, не имеющим территории компактного проживания.

б) Природа субъекта. Здесь противостоят два подхода:

— первичность права нации на самоопределение и

— первичность прав личности.

С одной стороны, предлагалось довести принцип национальной государственности до логического предела: государственно-правовые функции получают национальные советы, представительство в органах власти — по национальному признаку, приоритет прав «коренной» национальности в районе ее национально-территориального образования. С другой стороны, приоритет прав «коренной нации» — заведомое законодательное ущемление прав граждан, к ней не принадлежащих, по признаку «исконной» территории — это антиправовой подход. Высказывалось мнение, что национально-государственные образования — это беда нашего общества, они обрекают страну на национальную рознь и многочисленные проблемы, вплоть до полного развала российской государственности. Единственный выход, с этой точки зрения, — переход к принципу исключительно территориальному. Отмечалось, что в мировой практике Федерация, основанная на этническом (национальном) принципе, встречается очень редко (СССР, ЧСФР, Югославия — все на грани развала), а все известные федерации с очень большими правами субъектов — это практически мононациональные государства, в которых федерация воспринимается не как форма решения национального вопроса на пути к полному унитаризму, а как эффективная форма демократической децентрализации власти. В нашей стране, где полностью пренебречь национальными структурами нельзя, оптимальный подход — сочетание разных принципов обособления субъектов, причем этнический принцип — лишь один из них. При этом, наряду с национальными автономиями, должны образоваться русские автономные республики, возникающие через объединение краев и областей на основе экономической достаточности и историко-географического взаимного тяготения.

5. Экономическая система.

По единодушному мнению экспертов и членов Рабочей группы, Конституция не должна содержать определения социально-экономической системы. В ней должны быть зафиксированы лишь общезначимые принципы функционирования экономики: принципы открытого и рыночного характера экономики, защиты прав собственности, свободы честной предпринимательской и коммерческой деятельности, свободы и равенства всех форм собственности, поскольку она является основным механизмом современного процесса производства.

6. Права человека и судебная система.

Раздел Конституции, посвященный правам человека, не вызвал в рабочей группе сколько-нибудь серьезных разногласий. Рабочая группа совместно с экспертами была согласна в том, что охрана прав, законных интересов граждан — основная и по сути единственная цель государства. Большие сомнения вызывает необходимость включения в раздел так называемых социально-экономических прав человека, вместо этого стоит воспользоваться опытом Европейской социальной хартии, взяв оттуда конкретные принципы социальной защиты граждан.

Стержневая идея представленного проекта статей Конституции о судебной власти — идея независимого и полновластного суда, основная задача которого — вернуть праву его функции защиты личности. В связи с этим назначение судов — не борьба с преступностью, не назначение наказаний, а разрешение правового спора. Будучи построенной на этом принципе, судебная система сможет уравновесить личность и государство, защитить личность от возможных преступных действий государства.

Данный обзор основан на материалах обсуждений, состоявшихся в ходе заседаний Рабочей группы Конституционной комиссии (12.07., 20.08. и последующих).

Сообщение подготовили Д.А. Юрьев, Г.Я. Ковальская

КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

проект рабочей группы и группы экспертов  
Конституционной комиссии РСФСР –  
с параллельными текстами и вариантами

\* \* \*

СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИИ

Преамбула

Раздел I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Государственный суверенитет
2. Народовластие
3. Человек и его права как высшая ценность
4. Политический и идеологический плюрализм
5. Разделение властей
6. Верховенство права и Конституции
7. Свободная рыночная экономика
8. Социальное государство на службе  
общего благосостояния
9. Принцип федеративного устройства
10. Российская Федерация в Содружестве  
суверенных государств
11. Российская Федерация – часть открытого  
мирового сообщества

Раздел II. ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

(все статьи сгруппировать по главам)

## КРАТКИЙ ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЙ К ПРОЕКТУ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РСФСР, ПОСТУПИВШИХ В КОНСТИТУЦИОННУЮ КОМИССИЮ (по состоянию на 10 октября 1990 г.)<sup>1</sup>

С первых дней работы Конституционной комиссии в секретариат начали поступать предложения к проекту новой Конституции РСФСР как от отдельных граждан, так и от организаций, Советов разных уровней, исполнительных комитетов. Количество поступающих предложений свидетельствует об активности наших соотечественников, связывающих принятие новой Конституции с надеждами на перемены. Всего на 10 октября 1990 г. поступило около 117 письменных предложений. Однако существует и такое мнение, что принимать Конституцию сейчас, когда старая Федерация уже фактически не существует, а новая еще не сложилась, преждевременно. Сторонники этой позиции предлагают вначале заключить Федеративный договор, в котором будет предусмотрен характер взаимоотношений между субъектами Федерации и ее статус, а затем принимать новую Конституцию.

Среди предложений есть как общие концептуальные положения о государственном суверенитете Российской Федерации, так и отдельные дополнения и замечания по разделам, главам и статьям, а также новая редакция конституционных институтов.

По мнению большинства, в Конституции должна быть четко отражена приверженность России общечеловеческим ценностям, она должна закрепить суверенитет республики, уважение прав человека. Новая Конституция должна быть документом прямого действия.

В то же время некоторые граждане считают принятие Декларации о государственном суверенитете России, как основе новой Конституции, решением, нарушающим единство народов СССР.

Основная часть поступающих предложений касается национально-государственного устройства Федерации, органов власти, прав человека и отражает всю палитру настроений в обществе.

Как правило, российские автономии предлагают предоставить всем автономным образованиям на территории РСФСР статус республики, как субъекта Федерации, при этом отношения с РСФСР должны строиться на основе договора. Эти предложения содержатся, в частности, в письмах от Краснодарского краевого Совета народных депутатов, от Хакасской автономной области, от Ростовского областного Совета народных депутатов, Коми АССР и др. Исполнительный комитет Совета народных депутатов Чукотского автономного округа предлагает всем национально-территориальным образованиям предоставить статус республики.

Вопрос о том, кто должен стать субъектом Федерации, решается в зависимости от нынешнего статуса национально-территориальных образований. В целом можно отметить, что субъектом Федерации пред-

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 70–72.

лагается считать: область, край, автономную область, автономную республику.

К тому же в некоторых письмах предлагается принимать Конституцию, либо иной закон, определяющий статус субъекта Федерации (национальных территорий), с тем чтобы уравнивать в правах народ, проживающий там, с населением национальных автономий, входящих в состав России. Предлагается также всем автономным образованиям дать статус автономной республики.

Президиум Верховного Совета Мордовской АССР считает необходимым на конституционном уровне предоставить право автономной республике опротестовывать незаконные действия республиканских и союзных властей, а также приостанавливать действие законов СССР и РСФСР в случае нарушения суверенитета республики.

Во многих письмах предлагается отменить существующую двухступенчатую систему законодательной власти. Исполнительной властью предлагается наделить президента Российской Федерации, избираемого всем народом на основе тайных, альтернативных и прямых выборов. Срок полномочий президента ограничивается 4 годами. Президент может избираться не более чем на 2 срока.

Основным разделом Конституции, по мнению большинства пришедших свои предложения, должен стать раздел о правах, свободах и обязанностях граждан РСФСР, соответствующий международным правовым актам о правах человека.

Не обошлось и без курьезов. Так, чтобы прекратить коррупцию, предлагается: «издать такой закон:

украл или навредил на 10 рублей — судить;

украл или навредил на 100 рублей — судить;

украл или навредил на 1000 рублей и более — расстреливать».

Или, например, есть такое мнение, что «нельзя больше жить по старой Конституции, которая составлялась в угоду правящей партии. Надо новому правительству отложить конституцию и заняться неотложными делами и только на положительных результатах своих дел составлять новую конституцию...». Власть предлагают передать Советам-сельсоветам, что, по мнению автора письма, и будет началом рыночной экономики, а правительство избирать.

Из Махачкалы пишут, что «было б очень не плохо, если б меня пригласили на сессию вашего Совета, я бы вам помог избежать тех несчастий, которые вас всех ждут во главе с Ельциным, а ему передайте от меня привет как от представителя его народа».

Неоднозначное отношение у людей и к проблеме собственности, и поэтому «Демократия России и Союза должна быть такой: социально люди должны жить хорошо, но не так, что одни — миллионеры, а другие — работники у них, хотя вроде бы и обеспечены. Моральное положение людей — это всегда выше для культурного, честного человека».

Обзор составили А.А. Гольцблат, О.Н. Зольникова — юристы секретариата Конституционной комиссии



## КОММЮНИКЕ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР от 12 октября 1990 г.<sup>1</sup>

12 октября в Доме Советов РСФСР состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии РСФСР. Вел его председатель Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин.

Пленарное заседание было посвящено рассмотрению проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Рабочей группой Комиссии в соответствии с решением предыдущего пленарного заседания.

С докладом «Новая Конституция Российской Федерации, ее особенности и место в политико-экономическом обновлении республики» выступил секретарь Конституционной комиссии, руководитель Рабочей группы, народный депутат РСФСР О.Г. Румянцев.

В прениях по докладу выступили народные депутаты РСФСР В.Л. Шейнис, С.А. Глотов, Ю.А. Рыжов, Ю.Я. Дмитриев, С.Н. Бабурин, Ю.М. Слободкин, В.И. Туйков, С.М. Шахрай, К.Н. Хаматов, С.В. Сироткин, И.А. Болотов, В.М. Кузнецов, Р.И. Хасбулатов, народный депутат СССР А.М. Оболенский.

Выступавшие отметили большой труд, проделанный Рабочей группой, непосредственно занимавшейся подготовкой проекта Конституции. Вместе с тем оценка проекта было неоднозначной; проявились различные, порой противоположные подходы к предложенной концепции Конституции.

С заключительным словом выступил Б.Н. Ельцин, впервые появившийся в российском парламенте после вынужденного отсутствия — специально для участия в данном заседании. Отметив естественные различия во взглядах, председатель Комиссии высказал предложение принять предложенный документ в качестве основы для дальнейшей работы над Новой Конституцией с учетом мнения депутатов, экспертов, общественности.

Большинством голосов участники пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР приняли решение:

- 1) принять предложенный проект за рабочую основу;
- 2) поручить Рабочей группе доработать проект Конституции с учетом высказанных замечаний;
- 3) направить доработанный проект Конституции Российской Федерации в комитеты и комиссии Верховного Совета РСФСР до 20 октября с.г.;
- 4) комитетам и комиссиям провести обсуждение проекта и представить свои замечания в Конституционную комиссию до 5 ноября 1990 г.;
- 5) следующее пленарное заседание Конституционной комиссии провести в ноябре с.г. — рассмотреть вопрос о публикации проекта Конституции Российской Федерации в печати для всенародного обсуждения и вынесении проекта на Съезд народных депутатов РСФСР с последующим принятием Конституции через общереспубликанский референдум.

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

СТЕНОГРАММА  
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ  
КОМИССИИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР  
от 12 октября 1990 г.<sup>1</sup>

*Ведет заседание Председатель Конституционной комиссии,  
Председатель Верховного Совета РСФСР  
Борис Николаевич Ельцин*

**Председательствующий.** Здравствуйте, уважаемые участники пленарного заседания Конституционной комиссии!

Вы помните, что на предыдущем заседании 31 августа мы достаточно внимательно и подробно рассматривали основные принципы проекта новой Конституции и договорились о том, чтобы провести следующее заседание в конце сентября — в первой половине октября, договорились о том, что Рабочая группа вместе с экспертами, вместе с членами Конституционной комиссии подготовит от имени Рабочей группы уже проект новой Конституции и внесет его на рассмотрение Конституционной комиссии до 15 октября.

Надо отметить, что Рабочая группа вместе с группой экспертов, с некоторыми членами Конституционной комиссии работала достаточно плотно, основательно и работу выполнили досрочно и представили ее членам Конституционной комиссии.

Надеюсь, что члены Конституционной комиссии в эти дни не только познакомились, но и хорошо изучили внесенный проект и готовы сегодня принять участие в его обсуждении.

Я думаю, нам нет необходимости сегодня заслушивать доклады по каждой главе, каждому разделу, так как основные принципы мы рассматривали на прошлом заседании. Учитывая, что вы познакомились с предложенным проектом, можно было бы обсуждать в целом представленный проект новой Конституции, а также обсуждать предлагаемый сегодня проект решения пленарного заседания Конституционной комиссии, который я зачитаю.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 3. С. 1—42.

Первое. Принять предложенный проект Конституции Российской Федерации за основу. Это решение пленарного заседания Конституционной комиссии.

Второе. Поручить рабочей группе доработать проект Конституции с учетом замечаний, высказанных не только сегодня, но и тех замечаний, которые высказывались вот в эти дни при встречах с руководителями подгрупп и Рабочей группы, с экспертами, со всеми теми, кто работал над проектом Конституции.

Третье. Направить доработанный проект Конституции Российской Федерации до 20 октября в комитеты и комиссии Верховного Совета РСФСР.

Четвертое. Комитетам и комиссиям провести обсуждение проекта и представить свои замечания в Рабочую группу до 1 ноября этого года.

Пятое. Опубликовать проект Конституции Российской Федерации не позднее 15 ноября и внести на обсуждение ноябрьского Съезда народных депутатов РСФСР. С таким расчетом, чтобы в декабре и январе месяце внести на Съезд народных депутатов одобренный (если будет одобрен) проект новой Конституции. На всенародный референдум, скажем, во второй половине декабря или в первой половине января.

Вот такой проект сегодняшнего решения выносится сразу на ваше обсуждение, чтобы вы в своих выступлениях с замечаниями и предложениями к проекту Конституции могли бы высказаться и по проекту решения сегодняшнего заседания.

Порядок предлагается такой. С докладом выступит секретарь Конституционной комиссии Олег Германович Румянцев, 30 минут для доклада, а дальше обсуждение в течение полутора часов. Работу комиссии провести за два часа.

Если будут у членов комиссии еще какие-то замечания, они могут потом после заседания высказать их и руководителям, и членам Рабочей группы, чтобы можно было дать возможность рабочей группе работать уже с учетом высказанных замечаний и доработать этот проект Конституции, если мы примем его за основу.

Выступления предлагаются в пределах пяти минут каждому. Если вы не возражаете против такого порядка проведения сегодняшнего заседания, тогда слово предоставляется Олегу Германовичу Румянцеву, пожалуйста.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые члены Конституционной комиссии, от имени Рабочей группы и группы экспертов хочу доложить вам, что задание пленарного заседания от 31 августа выполнено, и мы представили в середине октября проект новой Конституции Российской Федерации.

Весь сентябрь после прошедшего пленарного заседания шла работа над текстом. Мы внесли целый ряд поправок в разделы, ряд изменений в саму концепцию Конституции, ибо то заседание показало различия во мнениях, очень полезные. На заключительном этапе, с 25 сентября по 10 октября, Рабочая группа и группа экспертов работала на даче «Архангельское», там, где писались «500 дней», в тех же стенах мы 15 дней и 15 ночей выполняли ваше поручение по написанию проекта новой Конституции Российской Федерации.

Хочу обратить внимание, что работа велась гласно. Мы расширили круг экспертов, привлекаемых к работе над проектом Конституции. Использовали мнения, поступившие из различных регионов нашей страны, были привлечены депутаты Мособлсовета и Моссовета, приезжали и депутаты, не являющиеся членами нашей комиссии.

Насколько вы помните, на прошлом заседании мы обратились к представителям автономий с просьбой активнее давать свои предложения. К сожалению, далеко не все участники Российской Федерации, руководители автономий или республик дали свои предложения. Тем не менее поступили материалы из Татарстана, Хакасской республики, Карелии, Ханты-Мансийского округа, приезжали депутаты из Свердловска, из Магадана, представители Дальневосточной ассоциации. Установлены контакты с конституционными комиссиями автономных и союзных республик. Открытость в работе комиссии налицо. И если сегодня мы пройдем через принятие за основу нашего проекта, то дальнейшие предложения со стороны всех частей Российской Федерации будут приняты с интересом, рассмотрены и использованы.

Я хотел бы призвать к добросовестному отношению к проекту. Уже довелось поговорить с рядом депутатов, которые заявили, что они против данного проекта, хотя разговор велся в секретариате еще до получения этими товарищами окончательного проекта. Наверное, обоснованные выводы можно делать, только рассмотрев проект, причем рассмотрев его в совокупности. Рассматривать новую Конституцию следует в контексте происходящего экономического и поли-

тического обновления Российской Федерации. Без этого контекста становится неясным и сам замысел, и темпы, которыми ведется разработка, и сам ход конституционного процесса в Российской Федерации.

Нас не может не тревожить распад государственности, происходящий в Российской Федерации, начатый Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации — основным на сегодняшний день законом нашей республики, основой для развития законодательства республики, — парад дальнейших деклараций, был, на мой взгляд, не совсем адекватен духу самой Декларации. Одно дело государственный суверенитет Российской Федерации и другое дело национально-государственный, и национальный суверенитет составляющих ее частей.

Нас тревожит распад вертикальных связей в системе государственной власти, который вызван чехардой в полномочиях органов местного самоуправления. Нас тревожит потеря уважения к Конституции, уважения к пока еще действующей Конституции, действующей уже всего лишь де-юре, но не де-факто. Что, впрочем, понятно: это утрата доверия к идеологизированному тексту, не имеющему прямого юридического действия. И сегодня при принятии программы перехода к рынку (как бы она ни называлась — «500 дней» или «1000 дней», или «400 дней») отсутствие самой конституционной базы для такой реформы сдерживает ее самым серьезным образом.

Приняв Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, мы дали обещание всему нашему народу. И именно подготовка и принятие новой Конституции является не чем иным, как выполнением данного обещания. Ибо пустое провозглашение государственного суверенитета при отсутствии его защиты, без обеспечения конституционной базы для защиты государственного суверенитета, будет означать дискредитацию представительных органов новой власти, дискредитацию всего нашего Съезда и всего обновления, происходящего в Российской Республике.

Принятие Конституции решит три задачи. Первое. Проект новой Конституции мы рассматриваем в качестве политической основы для восстановления легитимной власти: Конституция, власть и строй, которые примет наш народ (а исключительное право принять Конституцию записано за народом в статье 1.2), наконец-то, станут

легитимными, будут правоспособными, получают доверие всего многонационального народа Российской Федерации.

Вторая задача: Конституция призвана заложить основу для развития здоровых общественных отношений, здоровых традиций в обществе, традиций, которые исчерпаны, истерзаны и которых на деле нет. Без писаных законов и неписаных традиций не может быть развития нормального общества. Это воспитательная, общественная функция Конституции.

И третье: Конституция призвана обеспечить юридическую и правовую основу для создания нормального жизнеспособного экономического механизма. Нищая Россия, разруха и разбой, царящие в Республике, отнюдь не способствуют укреплению и сплочению государства российского. Только на основе перехода к рынку, на основе новых экономических отношений, экономического благополучия можно будет приостановить процесс распада и достичь желанного процветания.

Все эти задачи мы и постарались отразить в преамбуле новой Конституции. Позволю себе ее зачитать, именно преамбула в яркой форме воплотила основные задачи и цели нашего общего с вами документа.

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, объединенный исторической судьбою и жизнью на этой земле, чтя память предков своих, в бедах и страданиях сохранивших и передавших нам светлую память, веру в добро и справедливость, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущим поколениями наших соотечественников, исполненные решимостью утвердить свободу, права человека и достойную жизнь в нашей стране, обеспечить гражданский мир и национальное согласие, возродить общество и сделать незыблемой демократическую государственность российскую, — принимаем настоящую Конституцию и считаем ее впредь Основным Законом нашего общества и нашего государства».

Вот так. Перейдем теперь к первому разделу. Основные особенности новой Конституции, ее деидеологизированный характер, социальная направленность, юридическое звучание отражены в разделе первом, который назван «Основы конституционного строя Российской Федерации». Здесь всего 12 статей. Одиннадцать из них закладывают незыблемые основы существования общества, личности и укрепления государства. Эти основы: государственный суверенитет,

народовластие, человек и его права как высшая ценность, политический и идеологический плюрализм, разделение властей по вертикали и по горизонтали, верховенство права и Конституции, свободная правовая экономика, принцип социального государства, принцип федеративного государства, место Российской Федерации в сотрудничестве суверенных государств; наконец, Российская Федерация как часть открытого мирового сообщества.

Закладывается, как видите, подход от конкретного человека вплоть до открытого мирового сообщества. Вот каков охват нашей Конституции. И причем на первом месте, я еще раз подчеркиваю, не так называемые общегосударственные интересы, общемировые интересы, а личность, свободная, суверенная личность, являющаяся составной частью и основой здорового гражданского общества.

Стоит подчеркнуть, в нашей Конституции заложена особенная концепция. Говорю об этом особо, ибо были уже упреки, что проект носит «копиистский характер». Мы долго пытались понять, что такое «копиистский характер», и, наконец, поняли, что нас упрекают в том, что мы перевели просто-напросто какую-то из зарубежных конституций. Это не так, хотя и было такое предложение: лидер «Демократического Союза» В.И. Новодворская предлагала перевести американскую конституцию на русский язык и затем принять ее. Но мы, естественно, отказались от какого-нибудь слепого копирования. Эта Конституция носит, безусловно, оригинальный и самостоятельный характер, ибо исходит из концепции общественного договора. Общественного договора между тремя уровнями: я еще раз их назову, потому что это очень важно — договора между личностью, гражданским обществом и государственной властью.

Поэтому раздел второй называется «Права, свободы и обязанности человека и гражданина». Открывается он важными общими положениями о неприкосновенности и неотчуждаемости прав. А также о том, что каталог прав, приведенных в данной Конституции, не может служить для умаления каких-либо иных прав, не упомянутых здесь, но сохраняемых человеком и гражданином. То есть это не есть исчерпывающий каталог прав и свобод человека и гражданина.

Говорим мы далее о гражданстве; о социальных и политических правах, сведя их воедино, ибо подчас сложно разделить права социально-экономические и права политические. Они в нашем обществе тесно переплетены.

И далее — о гарантиях прав граждан Российской Федерации. Не декларации взяты нами за основу гарантии, а четкие положения, которые могут применяться органами судебной власти. Вот что будет главной гарантией прав граждан Российской Федерации. Все это четко расписано в главе 2.5.

Следуя логике концепции, после личных тем мы поставили раздел «Гражданское общество». Обращаем ваше внимание на особый синтетический характер, особое звучание данного раздела. Мы не склонны рассматривать гражданское общество как чисто философскую категорию; мы возводим ее на уровень категории конституционного права, ибо совокупность коллективных прав, имеющих социально-общественное значение, реализуется через отношения и институты гражданского общества.

Раздел содержит статьи о собственности, труде, предпринимательстве; говорит о семье, о религиозных объединениях, общественных объединениях, о воспитании, культуре, политических партиях, то есть обо всех отношениях и институтах, которые Конституция отнюдь не намерена регламентировать или поучать. Невозможно поучать гражданское общество, но зато возможно и насущно важно легализовать его статус. Легализовать нормальное здоровое развитие его институтов, неподчиненность диктату государства и вмешательству, агрессии со стороны органов власти и не допускать подавления гражданского общества.

Выделен специальный раздел, и мы уже получили целый ряд откликов от видных специалистов в области конституционного права, которые отмечают, что это находка в данной Конституции. Находка; имеющая важное значение, в том числе и теоретическое. Надеемся, и практическое — когда этот раздел будет реализован.

Здесь мы подходим к двум разделам, посвященным государству. Четвертый раздел говорит о федеративном устройстве Российской Федерации. Пятый — системе государственной власти.

Конечно же, мы понимаем, что раздел «Федеративное устройство» вызывает неоднозначное отношение. Уже в процессе самой работы над этим разделом нам приходилось слышать самые противоречивые мнения. Представители некоторых русских областей говорят: нам надоел диктат автономий. Представители автономий излагают противоположную точку зрения: как вы можете давать статус республик рус-



ским областям? Тем самым вы уничтожаете нашу национальную государственность.

Вот между таких крайних, противоречивых и взаимоисключающих позиций и приходилось вести тяжелейшую работу над концепцией четвертого раздела «Федеративное устройство». Мы выделяем два типа составляющих частей Российской Федерации. Национально-государственные и региональные образования могут составлять республики, получать конституционно-правовой статус республик. Это не означает, что национально-государственные образования, уже существующие республики опускаются на уровень областей, отнюдь нет. Напротив, если какая-то область, регион или ассоциация областей, возникших в исторически русских землях, в состоянии овладеть конституционно-правовым статусом республики — пожалуйста, Конституция предоставляет ей такую возможность.

И совсем неверно, что 33 нынешних автономии и 57 нынешних областей будут «стенка на стенку» идти. Одни — как имевшие генезис национально-государственных образований, а другие — как выросшие из областей. Это совершенно порочное восприятие нашего подхода.

Уже в разделе первом, в статье 1.9, которая у вас находится на странице 7 в зеленой папке, записано, что все субъекты Федерации входят в Российскую Федерацию на основе равноправия и самоопределения. То есть на основе свободного выбора путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития. Опасение, что право субъектов Федерации на самоопределение нарушено, неправомерно. Ибо мы это право выносим в самое начало Конституции.

Но в то же время для нас является непреложным принцип уравнивания в правах субъектов Федерации. Для тех же частей Федерации, которые не пожелают овладеть политико-правовым, конституционно-правовым статусом республики, предусматривается возможность статуса федеральной территории, напрямую подчиненной высшим органам государственной власти Российской Федерации.

Такая концепция представляется достаточно стройной. Конституция четко расписывает разделение полномочий. Есть перечень исключительных полномочий Российской Федерации. Есть совместные полномочия, совместная компетенция республики и субъектов Федерации. Обращаю внимание, что дается исчерпывающий

перечень того, что мы относим к исключительному ведению Федерации. Все вопросы, имеющие внутривнутриреспубликанское, внутригосударственное значение для субъектов Федерации, отнесены к их ведению. Это разумная децентрализация полномочий.

Но опять раздаются голоса: а где у вас право на отделение? Так давайте, говорите четко: мы за «отделение», за развал России, за ее разделение, раздробление и за прекращение ее государственности. Если вы ставите такой вопрос, иначе вас понять трудно. Потому что это Конституция федеративного государства. Государственный суверенитет Российской Федерации един и неделим. Это федеративное, а не конфедеративное государство, не сообщество и не союз.

И когда проводится параллель, что, мол, Российская Федерация оставляет себе право выхода из межгосударственных образований, то есть Союза, то почему бы это право не дать и субъектам Федерации? Но Союз или сообщество — это конфедеративное образование. И генезис Советского Союза был другой. Равноправные республики объединились, заключили договор. Здесь же Российская Федерация отдавала свои полномочия сверху, расширяя полномочия составляющих ее субъектов. Последний раз это произошло 12 июня 1990 года на Съезде принятием девятого пункта Декларации о государственном суверенитете РСФСР.

Пятый раздел. Он касается системы государственной власти. Но, возможно, он неудачно назван; может быть, здесь имеет смысл сказать о высших органах государственной власти, мы еще будем дальше править, поскольку работа продолжается ежечасно и еженощно.

Выделяются цели и задачи государства, четко оговаривается, что обязано государство. То, что не записано в Конституции, народ, принявший Конституцию, не дает этому государству. Все принадлежит народу-суверену. Это очень важно. Исчерпывающий перечень обязанностей государства дан на странице 27.

Далее следует описание структуры высших органов государственной власти; речь идет о парламенте, о президенте, правительстве Российской Федерации. И здесь мы приходим к двум вариантам.

Мы сознательно не стали делать выбор между обоими вариантами, потому что было бы ограничением вашего права, как народных представителей, выбрать, какой будет система высших органов государственной власти. Два раздела равноправных, не как антагонистические, как взаимоисключающие разделы. А как возможность для выбора.

Выбора вашего, выбора в комитетах и комиссиях Верховного Совета. Выбора депутатами Съезда между представленными здесь вариантом «А» и вариантом «Б».

Вариант «А» назван нами «Ответственное перед парламентом правительство».

Вариант «Б» назван «Президентская республика».

«А» и «Б» не означает, что один выше другого, что «Б» — подчиненный какой-то вариант. Может быть, и наоборот будет. Понимаете? Зависеть это будет опять же от нашего вместе выбора не только сегодня, но и в течение всего последующего обсуждения данного проекта.

Собственно говоря, суть различия такова. Является ли президент только главой государства Российской Федерации или он же и ее глава исполнительной власти. Я очень упрощаю сейчас, но авторы и руководители подкомиссий выступают и разовьют эту мысль, вы, собственно говоря, текст читали, все видно по тексту. Существует ли самостоятельное правительство? Правительство, ответственное перед парламентом? Кабинет министров (совет министров) и возглавляющий его глава, председатель совета министров. Либо сам президент возглавляет исполнительную власть, в которую входит администрация, входит и кабинет министров.

Варианты различаются по полномочиям палат. По полномочиям верхней палаты парламента (государственной думы). Верхняя палата — федеральный совет; она образуется либо субъектами Федерации, их представительными органами, либо избирается всем народом непосредственно. И нижняя палата, палата народных представителей. Депутаты парламента называются народными депутатами, но сверху — федеральные советники, а в нижней палате — народные представители. По вариантам либо обе палаты имеют право законодательной инициативы, право принимать законы, либо верхняя палата только рассматривает выдвигаемые нижней палатой законопроекты, одобряет или возвращает их.

Я немножечко округляю, с тем чтобы не тратить время сейчас на просмотр деталей. Дается возможность нормальной политической и профессиональной работы над этими вариантами.

Далее мы рассматриваем вопросы избирательной системы.

Здесь также два варианта. Но большинство в рабочей группе за вариант абсолютного большинства, за мажоритарную систему вы-

боров. Систему одномандатных округов, когда решает абсолютное большинство; кандидат, получивший абсолютное большинство, становится депутатом. Не по системе пропорционального представительства, когда есть списки от партий. Вариант мы здесь предложили с тем, чтобы по возможности сравнить эти варианты и узнать позицию Комиссии.

После главы о федеральной избирательной системе следует очень важная глава о судебной власти.

Здесь предложен новый конституционный институт — конституционный суд, он помещен до главы, касающейся верховного суда. То есть судебная власть состоит из конституционного суда, из верховного суда, из общих судов.

Здесь могут возникнуть какие-то споры по прокуратуре, ее роли и месту в системе органов власти. Это вопрос открытый, в проекте за прокуратурой закреплены только полномочия государственного обвинения в уголовном судопроизводстве. Уже поступают предложения расширить или, наоборот, изъять из Конституции институт прокуратуры — граждане сами обеспечат надзор, обращаясь в суд. Здесь есть простор для дальнейшей работы.

Принципиальная в нынешней ситуации глава 5.8 «Местное самоуправление».

Мы знаем, с каким трудом идет разработка закона о местном самоуправлении и местных советах в соответствующем комитете, посему и попытались соединить различные подходы и концепции в одну согласованную конституционную позицию.

Думается, что рабочей группе удалось это сделать; надеемся, что Комитет по местному самоуправлению рассмотрит и сделает свои предложения. Мы предлагаем закрепить положение о независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти в решениях местных вопросов, входящих в их компетенцию. Причем — только в вопросах, которые входят в их компетенцию. Это и есть основа разделения властей по вертикали.

Глава 5.9 — «Финансы и бюджет».

Глава 5.10 — «Защита государства», в которой мы говорим о вооруженных силах, о службах безопасности и федеральной полиции, различных органах внутренних дел.

Конституция предусматривает возможность для Российской Федерации вместе с другими суверенными государствами формиро-

вать общие воинские соединения. Принятие Конституции не означает, что немедленно будут созданы самостоятельные вооруженные силы Российской Федерации, хотя такое положение возможно. В то же время мы не сочли возможным в Конституцию вставлять вопрос о Вооруженных Силах Советского Союза. Конституция — стабильный документ, пишется надолго, а сегодня неясно, какова будет судьба Советских Вооруженных Сил. Определит Союзный договор, если он будет. Но еще раз подчеркиваю, возможность совместных формирований мы сюда ввели. Это позволяет гибко относиться к данному конкретному вопросу.

Сказано и о том, что запрет воинских формирований, полиции, служб безопасности для воспрепятствования деятельности парламента, для свержения конституционного демократического строя, свержения законного правительства и в целях незаконного конституционного ограничения прав человека является тягчайшим преступлением против народа. Это принципиальнейшее положение проекта.

Глава 5.11, завершающая раздел «О государственной власти», говорит о чрезвычайном положении. Четко оговаривается, в каких случаях может быть объявлено чрезвычайное положение. Ибо чрезвычайное положение не вводится, оно возникает из хаоса, из промышленных аварий, из межнациональных каких-то битв. И его нужно вовремя объявить на основе положений Конституции, четко оговорив полномочия президента, судебной власти, федерального парламента в этих условиях. Определено, какие права человека не могут быть умалены даже в случаях объявления чрезвычайного положения. Это соотносится с международными пактами, и мы здесь эту линию проводили твердо.

Раздел шестой «Заключительные положения» содержит статьи о столице, государственных символах, официальной символике и определяет порядок введения в действие Конституции. Мы считаем, что вступить в силу Конституция должна сразу после подведения итогов общенародного референдума по ней, но не в полном объеме. Почему — об этом говорит седьмой раздел, содержащий переходные положения. Не все положения Конституции вступят в строй сразу, ибо сейчас ситуация тяжелая, ситуация переходного периода и в экономике, и в политике. Переходные положения — гибкий раздел, который включит ваши предложения, предложения комитетов и ко-

миссий, что позволит нам отразить в Конституции преемственность власти и преемственность государственности на этой земле.

Исходя из этой концепции, которая представлена в проекте Конституции, мы можем очертить план конституционного процесса. То, что сегодня Председатель Верховного Совета, председатель нашей комиссии смог приехать на наше пленарное заседание, показывает, что руководство России придает важнейшее значение разработке и воплощению в жизнь плана конституционного процесса. Невозможно уже дальше откладывать нам в Российской Федерации вот этот конституционный акт, конституционный документ, защищающий государственный суверенитет, защищающий личность и общество в этой сложной ситуации. И действительно, должны, как было предложено в зачитанном проекте решения, передать эту основу для дальнейшей работы в комитеты и комиссии, далее использовать предложения и замечания, которые оттуда придут, после чего опубликовать проект для всенародного обсуждения, чтобы люди продолжили присылать свои предложения, поправки. У нас уже накопились сотни писем из различных регионов нашей страны, которые пришли на конкурс, объявленный 31 августа. Учтя в течение ноября эти предложения, мы сможем представить Съезду депутатов проект новой Конституции на одобрение в основном, и чтобы Съезд после передал проект народу: пусть сам народ использует свое конституционное право на принятие Конституции. Мы все глубоко уважаем наш Съезд, но здесь сам народ должен сказать: «Мы, многонациональный народ, принимаем данную Конституцию и считаем ее впредь основным законом нашего общества и нашего государства». По-видимому, Съезд сможет поручить Председателю Конституционной комиссии возложить на него ответственность за вынесение проекта Конституции на всенародное принятие.

Такой план конституционного процесса не является поспешным или лихорадочным; этого требует ситуация, ситуация действительно революционная. Либо вот такая парламентская, мирная, правовая, конституционная революция, либо отчаянный бунт тех, кто уже не может, не в состоянии терпеть все те беды и страдания, которые сегодня легли тяжелейшим бременем на многонациональный народ Российской Федерации.

В заключение я еще раз обращаю ваше внимание: данный проект имеет своей главной задачей восстановление гражданского мира.

Я не хочу, чтобы меня обвинили в монархизме, но рискну зачитать слова из Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 года, прозвучавшие в преддверии первых конституционных документов России: «Призываем всех верных сынов вспомнить долг свой перед Родиной, помочь прекращению неслыханной смуты и вместе с нами напрячь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле».

Прекрасные слова. Вот для того, чтобы восстановить мир на родной земле, мы и должны, мне кажется, принять новую Конституцию Российской Федерации. Спасибо.

**Председательствующий.** Так, товарищи передали записки, кто хотел бы выступить. Виктор Леонидович Шейнис — член Конституционной комиссии, пожалуйста. Следующий будет выступать член комиссии Готов.

**В.Л. Шейнис.** Уважаемые товарищи, уважаемые коллеги!

Моя задача определена так: представить один из тех вариантов устройства политической системы, который развернут в проекте Рабочей группы Конституционной комиссии. Это вариант «А», о котором уже говорил Олег Германович Румянцев. Основная идея этого варианта — сильный президент, сильный представительный парламент, правительство, ответственное перед народом.

В свой проект мы заложили систему сдержек и противовесов, которые друг по отношению к другу выполняют важнейшие структуры государственной власти. На наш взгляд, необходима такая система, в которой власть президента, поддержанного большинством населения на всенародных выборах, уравновешивается властью парламента, представляющего основные политические силы страны в тех пропорциях, которые выявились на всеобщих выборах. В этом, собственно, еще не заключено различие вариантов «А» и «Б». Различие заключается в том, что основная ответственность за текущие вопросы государственного управления несет правительство, которое отчитывается как перед президентом, так и перед парламентом, которое может быть смещено по инициативе как президента, так и парламента, но по решению только парламента. Иначе говоря, правительство формируется и смещается на базе парламентского большинства.

Президент, который на время своих полномочий должен приостановить членство в любой политической партии, воплощает единство народа и преемственность государственной власти.

В отличие от президента, правительство формируется на базе парламентского большинства и уходит в отставку не только в тех, к сожалению, слишком хорошо знакомых нам случаях, когда оно оказывается профессионально непригодным, но и в тех случаях, когда в парламенте возникает иное большинство, поддерживающее другой политический курс.

Иными словами, предлагаемый вариант дает наиболее гибкий и демократический инструмент воздействия подвижного общественного мнения и меняющегося соотношения сил в стране на политический курс государства.

Следует сказать, что в любой, в том числе в глубоко укорененной демократической системе всегда существуют две опасности, наряду с другими: опасность неустойчивости исполнительной власти и, соответственно, частая смена кабинетов — весьма нежелательный процесс, или вторая: автономия государственной власти, исполнительной власти по отношению к парламенту, автономия, которая может опираться на мандат президента, полученный в итоге всенародного голосования.

По-видимому, полностью устранить каждую из этих опасностей невозможно, но, учитывая исторические традиции нашей страны, авторы данного варианта считали особенно необходимым застраховать политическую систему от известной самостоятельности исполнительной власти по отношению к парламенту.

Теперь несколько слов о том, в чем заключается сила президента и сила парламента.

Сила президента.

Первое. В известном смысле он равновесен парламенту, поскольку избирается всеобщим голосованием.

Второе. В отличие от правительства, он не может быть смещен по политическим мотивам, единственное основание — умышленное преступное нарушение Конституции и законов государства, кстати, с очень сложной процедурой смещения.

Третье. Ему предоставляется такой сильный инструмент воздействия на законотворческий процесс, как отлагательное вето.

Четвертое. Он имеет сильные рычаги воздействия на кадровый состав исполнительной власти и, прежде всего, правительства.

Пятое. Он контролирует вооруженные силы в качестве верховного главнокомандующего.



Шестое. В чрезвычайных ситуациях, созданных внешними или внутренними обстоятельствами, он принимает безотлагательные решения с далеко идущими последствиями. Такие решения, как мобилизация, введение чрезвычайного положения и так далее.

И, наконец, в-седьмых. Он определяет фигуру вице-президента, выполняющего ряд важных государственных функций.

Теперь несколько слов в заключение о парламенте. В чем заключается сила парламента?

Во-первых, в руках парламента сосредоточена вся полнота законодательной власти, только он издает законы, только он дает им окончательное аутентичное и общеобязательное толкование, ему же принадлежит высшая контрольная власть в стране.

Во-вторых, парламента определяет состав, судьбу и долгожитие правительства и отдельных министров.

В-третьих, он утверждает или отклоняет решения президента, принятые в чрезвычайных обстоятельствах. В его руках окончательное решение по вопросам войны, мира и чрезвычайного положения.

Четвертое. Он является высшим распорядителем государственных финансов.

Пятое. Он принимает окончательное решение по всем проблемам федеративного устройства и межнациональных отношений.

И шестое. Ему принадлежит ключевая роль в процессе возможного смещения президента.

Мне хотелось бы в заключение, совсем в заключение, сказать следующее. Помимо тех прерогатив, которые предоставлены парламенту, в обоих конституционных вариантах, варианте «А» и варианте «Б», предусматриваются достаточно прочные гарантии устойчивости и независимости парламента. Эти гарантии следующие: его выборы производятся в точно установленном в Конституции временном интервале и никем не могут быть отменены или отложены.

Второе. Созыв вновь избранного парламента осуществляется по праву, то есть в заранее оговоренный срок. То есть созыв парламента не зависит от чьей бы то ни было воли.

В-третьих, он не может быть распущен досрочно никем, кроме как самим собой, причем принятое в исключительной ситуации решение о самороспуске одной палаты не влечет за собой принудительный роспуск другой палаты. И, наконец, парламента в наших обоих проектах представляет собой постоянно работающий орган, а пле-

нарные заседания парламента могут быть созваны по требованию меньшинства.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Выступает член комиссии Глотов Сергей Александрович, следующим будет выступать Зорькин Валерий Дмитриевич.

**С.А. Глотов.** Уважаемые товарищи, в отличие от Виктора Леонидовича, у меня задача гораздо скромнее, за пять минут, о которых мы здесь договорились, попытаться дать хотя бы общую оценку тем материалам, которые здесь представлены.

Я думаю, что нужно согласиться с уважаемым Борисом Николаевичем Ельциным, когда он говорит о том, что надо поблагодарить Рабочую группу и группу экспертов за ту работу, которая проведена. Я думаю, что это действительно серьезная работа, и люди «выложились», когда ее делали.

Согласен ли я с Олегом Германовичем в том, что непродуктивно, по крайней мере, сегодня, обсуждать текст, полученный сегодня? Я лично не готов это делать, даже говорить об этом синем документе и синей папке, полученных за два дня. Вообще я лично не воспринимаю такой способ работы. Это можно было делать еще 31 августа, но извините, когда у вас уже есть постатейные материалы, то, по-моему, так вещи делать нельзя, это слишком серьезный документ.

Хотелось бы спросить Олега Германовича и о том, где же те документы, проекты, которые присланы на конкурс, может быть, там есть какие-то альтернативные вещи, которые надо почитать членам комиссии, посмотреть, или у нас уже монополия на истину? И предлагаю товарищам членам комиссии выйти из состояния гипноза, в котором мы отчасти находимся, потому что речь идет о достаточно серьезных моментах.

Первое, с чем я не могу согласиться. Представленный нам текст проекта — это похороны советской системы, которая существует на сегодняшний день в нашей стране, системы, которой люди начали доверять, системы, которая, в общем-то, на сегодняшний день не подвержена в такой мере партийным решениям, которые были раньше, и система, которая, наверное, может работать. Поэтому первый тезис моего выступления: я думаю, что с ликвидацией советов очень трудно согласиться. Когда мы говорим о социализме, что не знаем, что это такое, — здесь еще можно обсуждать, но здесь просто выбро-

шен более чем 70-летний опыт Советской власти, которого как бы не было, и, кстати, нет и оценки в этом документе и дореволюционного опыта, кроме упоминания о Государственной Думе, я бы с этим не согласился.

Возникает даже вопрос, кто, может быть, Съезд народных депутатов дал нам право так легко это перечеркнуть? Он вам такого права не давал. У народа ничего не спрашивали, никакие принципы у нас на референдум не выносились.

Второй момент. Я бы хотел приковать ваше внимание к законам, постановлениям и другим актам, которые мы получили по почте три дня назад: здесь есть два постановления, которые принимал Съезд.

Первое, на странице 88, постановление первого Съезда от 16 июня 1990 г., где нам, Конституционной комиссии, предписывается рассмотреть или создать проект закона РСФСР «Об изменении Конституции (Основного Закона) РСФСР». Мы этого вообще не делаем сейчас. Почему-то Конституционная комиссия забыла, что у нас есть такой документ, а на Съезде, как мы понимаем, изменили шестую и седьмую статьи и этим ограничились. Мы же не выполняем решения первого Съезда.

Есть второе решение, которое мы сейчас выполняем очень активно, — Постановление Съезда от 22 июня, где мы должны разрабатывать новую Конституцию и в январе 1991 года должен состояться Съезд, как здесь написано, который эти вещи должен обсуждать. Если так посмотреть, мы торопимся.

Второй момент, что меня очень тревожит. Россия действительно находится на крутом переломе истории, мы собираемся входить в рыночные отношения, есть программа «500 дней», одобренная, и которую мы должны выполнять, и мы делаем ту же ошибку, которую делали союзное Правительство и союзный парламент. Мы пытаемся провести параллельно две крупномасштабные реформы и полагаем, что эти реформы у нас успешно состоятся, в чем я очень сомневаюсь. То доверие, которое есть сейчас к нашему Правительству, может быть таким образом весьма подорвано, и я думаю, что этим доверием на сегодняшний день как раз и нужно дорожить. Думаю, что без экономических серьезных преобразований вообще нет смысла что-то гарантировать, что-то провозглашать. Это уже было, мы 70 лет декларировали.

Далее. Третий момент. Представленный нам здесь план, вариант Конституции Российской Федерации, на мой взгляд (не хочется обидеть ее разработчиков), выполнен в плане пролеткультовского подхода, только не 20-х, а 90-х годов, когда, если очень мягко говорить, вы отбросили то прошлое, о котором я уже сказал.

Более того, здесь моменты плагиата, это было бы сказано громко, — но мы открываем Конституцию ФРГ (20-я статья, 21-я статья) и видим, что переписано, хотя и интерпретировано. Может быть, это называется «изучение опыта зарубежных стран»? Наверное, с этим можно согласиться. Есть, наверное, юридический романтизм буржуазных времен XVIII—XIX веков, которого здесь достаточно. Конституция очень мощно идеологизирована, несмотря на то, что Олег Германович говорит, что этого там нет. Она не конкретизирована. Мы говорим, что Конституция у нас имеет прямое действие. Простите, почти на каждой странице идет ссылка к законам, которых еще нет. О каком прямом действии может идти речь? Как суды будут принимать все эти вещи? Поэтому я далек еще от того, чтобы считать, что текст у нас готов. Эта Конституция примерно с таким же подходом, как в 1918 г., когда прошлое просто было отброшено, и считали, что мы можем создать нечто гигантское и историческое сейчас. Я в очень больших сомнениях.

Четвертое. Кто сосчитал, сколько нам будет стоить эта вся пертурбация в высших органах государственной власти России, государственной системы в условиях, когда мы ищем копейки сейчас? Я думаю, что это не очень продуктивно сейчас ломать, когда, по сути дела, вся эта пертурбация приведет к еще большей анархии, неисполнению того, что делается на сегодняшний день.

Пятое. Несколько слов о принципах Конституции. Я думаю, что мы заикнулись на идее гражданского мира. Такое впечатление, что мы в XXI век должны войти только с идеей гражданского мира. Эта идея переходная. Да, сейчас это очень нужно, чтобы было спокойствие. Но где идея прогресса? Где другие вещи, которыми живут многие народы? Я думаю, что у нас гражданский мир состоится, и нечего нас пугать гражданской войной: это буквально как нагнетание какое-то звучит. Я с этим тоже не согласен.

Что я предлагаю?

Первое — поблагодарить группу разработчиков за ту работу, которая проведена, это, безусловно, надо сделать.

Второе — Рабочей группе немедленно приступить к выполнению Постановления первого Съезда от 16 июня: подготовить проект изменений Конституции РСФСР, включить туда Декларацию о государственном суверенитете, может быть, с нее начать, и конституировать ее в этом документе, разработать закон о президентстве в России. (Я от своих идей тоже не отказываюсь, я предлагал и вносил эту поправку.) Если бы в зале присутствовало 250 человек, которые тогда отсутствовали и где находились, непонятно, то, я думаю, эта идея, может быть, уже на Съезде состоялась бы. Это сделать нетрудно. У нас есть хорошие наработки, представленные членами комиссии.

Третье — продолжить работу над новым проектом с участием вузов страны. Экспертизой я очень недоволен, экспертизу проводили историки, специалисты по международным отношениям, ни юрфака МГУ, ни юрфака ЛГУ там нет, нет там ни Саратовского, ни Харьковского, ни других юридических институтов. Какая это экспертиза, извините? Я очень сомневаюсь, что была добросовестная экспертиза.

Направить проект в комитеты, чтобы они начали его рассматривать.

Далее. Думаю, что спешить нам с этим документом нельзя. Нам надо поспешить к Съезду для того, чтобы внести полновесные изменения в ту Конституцию, которая у нас на сегодняшний день есть. Я думаю, что эта задача должна стать приоритетной. Сегодня после обеда предлагаю остаться тем, кто желает переговорить или внести свои предложения более конкретно. Они у меня на десяти страницах, я их сейчас зачитывать не собираюсь, что касается текстов и статей. И далее вести уже более детальный разговор с теми, кто готовит этот документ.

Как человек военный, я глубоко сомневаюсь в том, что вооруженные силы надо растаскивать по национальным квартирам. Это раздел пятой главы. Что делать с ядерным оружием? Думаю, что люди не представляют, что это такое. А я имею к нему отношение, и поэтому считаю, надо было разговаривать с людьми, которые более детально в этом разбираются.

Спасибо.

**Председательствующий.** Валерий Дмитриевич Зорькин, эксперт Рабочей группы

**Ю.А. Рыжов.** Борис Николаевич, члены Рабочей группы поручили мне по этому вопросу выступить.

**Б.Н. Ельцин.** Пожалуйста.

**Ю.А. Рыжов.** Мне поручили члены Рабочей группы, которые поддерживают вариант «Б», предложенный в проекте Конституции, выступить по этому вопросу.

Глубоко уважаемые народные депутаты, члены Конституционной комиссии! Вопрос об устройстве высших органов власти в России является одним из самых главных, и ответственность выбора, которая лежит на каждом из нас, велика.

В своем выступлении я проанализирую основные черты устройства предлагаемой системы власти, которые, на мой взгляд, и должны влиять на этот выбор.

Первое. Важно знать, насколько вариант отвечает идее народовластия и устойчив к попыткам узурпировать власть человеком, группой лиц или отдельной партией.

Второе. Насколько предлагаемый вариант отвечает идее достижения реального российского суверенитета и его обеспечения.

Третье. Насколько этот вариант отвечает национальным традициям, состоянию страны, ее размерам, ее задачам в области новой экономической политики в условиях многонационального состава населения.

Четвертое. Насколько система власти устойчива к малым и большим возмущениям, способным вызвать конституционные кризисы.

Все эти проблемы в той или иной мере я и собираюсь здесь рассмотреть.

Важной чертой суверенного устройства демократической государственной власти является принцип разделения последней на законодательную, исполнительную и судебную. Очевидно, что это разделение осуществляется по функциональному признаку и, вообще говоря, абсолютным не бывает. Нужно стремиться к известной независимости этих элементов власти, но с условием их эффективного взаимодействия.

Нужно стремиться к тому, чтобы осуществлялся взаимный контроль, при котором было бы невозможно непрерывное усиление какой-либо ветви. Поэтому выбор президентского правления есть вопрос о том, как президент вписывается в схему разделения властей. Власть президента должна быть ограничена наиболее естественным образом так, чтобы она была совместима с принципами демократического правового государства и в этом смысле наиболее цельную и

последовательную форму власти с участием президента мы видим в варианте «Б», который идет под девизом «Президентская республика».

Полномочия президента в президентской республике заключаются в том, что он, по существу, является главой исполнительной власти, главой правительства.

Как и парламент, президент избирается народом и благодаря этому осуществляет сильную, независимую власть. При этом, однако, исполнительная власть не остается бесконтрольной. Правительство формируется президентом, но все назначения осуществляются с ведома и одобрения парламента. Так что все высшие посты в системе исполнительной власти находятся под контролем законодательной власти.

У парламента есть много других рычагов воздействия на исполнительную власть и ее руководителя — президента. Я перечислю некоторые рычаги воздействия.

Законодательная власть принадлежит только парламентам, и парламентам обладает исключительным правом толкования законов.

За парламентам остается утверждение бюджета, займов. За парламентам остается утверждение стратегических планов и программ.

Основные направления внутренней и внешней политики остаются, естественно, за парламентам.

Военное и чрезвычайное положение утверждается парламентам.

Контроль за деятельностью исполнительной власти со стороны парламента и его комитетов тоже является мощным рычагом воздействия на исполнительную власть.

И, наконец, естественно, есть процедура импичмента, которая предусмотрена на случай грубого нарушения Конституции или законов.

Парламент не может быть распущен президентом, а в свою очередь — над президентом, главой исполнительной власти, не висит угроза отставки и смещения его парламентам при обычных условиях. Если при таких условиях и возникает конфликт между президентом и парламентам, то, нужно полагать, он может иметь только исключительные и веские основания.

Устройство власти не должно преследовать цель искусственного преодоления конфликта путем убирания одной из ветвей власти.

Или вообще исключать его возникновение. Напротив, президент и парламент в этих условиях будут вынуждены искать разрешения конфликта в процессе поиска истины.

При достаточной независимости исполнительной власти она эффективна и обладает быстродействием, которое достигается самостоятельностью и независимостью президента.

Президент в нашем варианте — ответственная фигура. Это не символ и не представитель нации. Это — глава одной из ветвей разделенной власти, и он несет ответственность перед народом, избравшим его.

Высказанные соображения имеют прямое отношение к обеспечению суверенитета России, возрождению ее государственности. При этом не следует скидывать со счетов и традиционные склонности нашего народа, связывать с сильной властью личность.

Можно, впрочем, попробовать скинуть со счетов эту склонность, но тогда нужно быть готовым к тому, что станут возможными неправомерные, неконституционные попытки заполучить полномочия суперпрезидента, обладающего и исполнительной, и законодательной властью, что мы наблюдаем на уровне союзного парламента.

Предлагаемая система высшей государственной власти обладает замечательным органическим свойством, делающим ее исключительно привлекательной для России, — это простота. Имеет ли это практическое значение? Имеет. Эта простота позволяет более или менее ясно видеть, как такая система будет себя вести по отношению к малым и большим возмущениям и нагрузкам.

В зависимости от ситуации возможен крен в сторону усиления законодательной власти — парламента или исполнительной власти — президента. И история дает замечательные примеры соответствующего поведения системы в разных условиях. Но этот крен запрограммирован Конституцией, предусмотрен. То есть узаконен.

Теперь смотрите, что может получиться в системе, когда правительство формируется парламентом, да еще из его депутатов. Становится большой вероятностью, что лидер парламентского большинства, то есть лидер людей, осуществляющих законодательную власть, одновременно становится главой исполнительной власти.



Это плохое разделение властей. А президент в этом случае становится либо бумажным и безвластным, либо окажется в конфронтации с исполнительной и законодательной властью.

Еще хуже, если устойчивого большинства в парламенте нет. Тогда правительство может стать зависимым от неустойчивых конфигураций и различных союзов в парламенте. Вотумы недоверия начнут сыпаться, как горох, что часто и бывало на практике.

К чему это может привести в России, ясно. Это может привести к диктатуре.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Выступает Дмитриев Юрий Яковлевич. Следующий — Волков Леонид Борисович.

**Ю.Я. Дмитриев.** Уважаемые товарищи депутаты! Присутствующие товарищи!

Приветствуя и поддерживая проект Конституции РСФСР, разработанный Конституционной комиссией, с незначительными исправлениями, которые уже были сделаны (я считаю их важными и справедливыми), все-таки следовало бы рассмотреть один из разделов, который касается прав и обязанностей граждан.

Прав вполне достаточно. Права очень серьезные и действительно нужные людям. А вот обязанности почему-то мы тут постеснялись вписать. Обязанностей почти нет.

Я вношу следующее предложение на ваш взгляд и обсуждение, с тем чтобы внести эти обязанности в Конституцию, доработав, разумеется, их в том аспекте, который найдете нужным вы.

Прежде всего, пункты 2.1.2, пусть это будет какой-то штрих; «Гражданин Российской Федерации обязан своими действиями и деятельностью укреплять многонациональное сообщество и одинаково уважать национальность его субъектов, так как национализм и шовинизм в любых своих проявлениях недопустим в суверенном государстве».

К пункту 2.1.1, пункт 4 такой: «Гражданин Российской Федерации обязан беречь окружающую природную среду, памятуя то, что она является базисом его существования, здоровья и благополучия».

Мы ни в коем случае не должны упускать этого важнейшего пункта. Если мы не обратим внимания на экологическую безопас-

ность, мы сделаем крупнейшую ошибку, и все наши дальнейшие действия будут не нужны через 30—40 лет.

Пункт 2.1.1, в пятом было бы надо представить так: «Гражданин Российской Федерации обязан выполнять законы, установленные Конституцией, и за нарушение гражданского и уголовного кодексов несет моральную, материальную и уголовную ответственность». Хотя этот пункт частично существует в других вариантах, но как обязанности его нет.

В конце концов, гражданин Российской Федерации обязан воспитывать своих детей в духе гуманизма, порядочности и милосердия. Он несет перед обществом ответственность во всех видах за нарушение его детьми до 18 летнего возраста.

И такой раздел. Я не знаю, как тут войны, представители Конституционной комиссии посмотрят, но у меня такое впечатление, что должно быть внесено в обязанности граждан следующее: «Гражданин Российской Федерации обязан в течение полутора лет служить в воинских частях своего суверенного государства, обеспечивая мирную жизнь от военных посягательств извне».

Вот основное, что я хотел бы все-таки поместить в нашу Конституцию.

Что касается небольших выступлений, у меня есть небольшое замечание такого плана.

Ведь было решение Съезда о необходимости разработки новой Конституции, в котором мы не обязывались брать за основу существующую Конституцию. Это товарищу Готову ответ.

Во-вторых, ниспровержение разработок Конституции — это неуважение к Конституционной комиссии. Следует вносить конкретные поправки, дополнения и не тянуть доработку, а скорее сделать ее и представить народу проект Конституции для обсуждения.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Выступает товарищ Бабурин Сергей Николаевич.

**С.Н. Бабурин.** Уважаемый Председатель, уважаемые коллеги!

Честно говоря, когда я начал знакомиться с подготовленным проектом Конституции, у меня тоже было чувство, что я погрузился в какой-то ночной кошмар.

Я в этом отношении солидарен с депутатом Готовым, и думал, что мы все-таки, может быть, преодолеем этот гипноз, но чувствуется, что это сделать будет очень трудно.

Безусловно, прав Олег Германович Румянцев, что эта Конституция оригинальна и неповторима. И здесь я согласен, причем без кавычек, с тем, что Рабочая группа проделала колоссальную работу.

Но высокий научный уровень членов Рабочей группы сыграл с ней злую шутку. Тот документ, который мы рассматриваем сегодня, он, может быть, был бы прекрасной Конституцией необитаемого острова, заселяемого колонистами, но это не может быть документ государства, имеющего многовековую историю, и здесь так и хочется отвлечься и сказать: полноте, неужели мы действительно говорим о новом основном законе России?

Ведь статья 1.9, она в принципе уничтожает единое Российское государство, имеющее многовековую историю. И примером тому может быть много других статей. Это статьи 4.2, 4.3 в пятом разделе, то есть там, где мы говорим, что субъекты Федерации будут иметь свои системы законодательства, что субъектами Федерации у нас будут не только республики, края, области, земли, но и прочие.

Что такое «прочие»? Очевидно, субъектами Федерации будут сельсоветы, кварталы, и все они будут иметь свое законодательство. О каком едином государстве мы после этого можем говорить?

Я совершенно не согласен с уважаемым депутатом Дмитриевым, что мы должны сейчас вносить поправки. Тогда разговор будет напоминать ситуацию, что при обсуждении вопроса, что написать — казнить или помиловать, мы будем спорить о цвете авторучки!

Мы должны определиться действительно с основными принципами нашей Конституции. К сожалению, Рабочая группа слишком внимательно отнеслась к рекомендации некоторых иностранных консультантов (прежде всего, если судить по «Конституционному вестнику» № 2, Анжея Рапашинского)<sup>1</sup> о том, как нам нужно строить основной закон.

Действительно, в том меморандуме написано, что необходим полный разрыв со старой советской терминологией — ни советского, ни социалистического, ни Верховного Совета — ничего не должно быть,

---

<sup>1</sup> Статью А. Рапашинского см. в разделе «Международное сотрудничество». — Примеч. ред.

кроме того, нам рекомендуют не пользоваться фразами, изношенными временем, и к этим фразам относятся: народный суверенитет, разделение властей и так далее.

Давайте все-таки не будем отсекаться от многовекового нашего собственного опыта. И я предлагаю все-таки (как мы предлагали на прошлом заседании) определиться с теми вопросами, которые мы вынесем на всероссийский референдум. Я повторяю свое предложение, что это должен быть, очевидно, вопрос о частной собственности на землю и об учреждении должности президента. После этого сейчас завершить конкурс на проект Конституции, потому что в противном случае нам сделают справедливый упрек, что, объявив конкурс, мы, конечно, сделали очень красивый жест, но ни один из проектов мы действительно ведь не рассматривали! Кроме того проекта, который подготовила Рабочая группа.

Я, например, по распоряжению Председателя Конституционной комиссии тоже вхожу в состав Рабочей группы. В силу работы в Верховном Совете я не имел возможности там работать, но когда мы приехали туда с профессорами Ведерниковым, Тиуновым<sup>1</sup> и поставили ряд вопросов для нас принципиальных, нам сказали сразу, что эти вопросы уже решены и не надо к ним возвращаться.

В этом отношении, наверное, ни в ком случае нам здесь нельзя учинять гонку. Я полностью согласен с тем, что нам нужно, прежде всего, сегодня выполнить экономическую программу, которую мы на себя взяли, — вывести страну из экономического кризиса. За это время завершить и конкурс проектов Конституции, узнать мнение народа, на каких принципах нам эту Конституцию строить, и после этого уже готовить окончательный текст Конституции и выносить его на всенародный референдум.

Я уже не касаюсь сейчас конкретных юридических поправок и замечаний по тексту.

Один очень мною уважаемый квалифицированный государствовед, когда ознакомился с этим текстом, выразил точку зрения юриста, что по восточной пословице в этом тексте акын просто поет обо всем, что видит!

---

<sup>1</sup> Члены Конституционной комиссии. — Примеч. ред.

И действительно здесь — наша типичная традиция, как Баян пел обо всем, так и мы постарались охватить все — основы всех законодательств вместить в этот один документ. Это совершенно неуместно для Конституции.

**Председательствующий.** Выступает Слободкин Юрий Максимович, пожалуйста. Следующий Туйков Владислав Иванович.

**Ю.М. Слободкин.** Товарищи, не будем говорить о достоинствах проекта, ибо то, что они присутствуют в некоторых разделах, сомнений у меня не вызывает.

Я остановлюсь на том, что, на мой взгляд, делает проект неприемлемым в целом и что характеризует его как документ, заключающий в себя не созидательную и стабилизирующую силу, а как документ, несущий распад и разрушение не только советской социалистической государственности, но и государственности России, которая была унаследована нами после Октября 1917 года. Если под государственностью понимать не только формы и принципы организации публичной власти, но и иметь в виду такой обязательный признак, который обозначен термином «территория».

Вообще, меня просто удручает, как некоторые наши политики, законодатели пользуются термином «Россия» и «россияне». Ведь каждому из нас ясно, что Россия и РСФСР — это далеко не одно и то же. Если говорить о тех оценках, которые сложились в понимании слова «России» в международно-правовом лексиконе, то мы с вами убедимся, что под Россией всегда понимается Союз Советских Социалистических Республик в его нынешних границах.

И мы здесь пытаемся родить, вы извините, уродца на основании соответствующих конституционных конструкций, которые предлагаем назвать Российской Федерацией.

Недавно, буквально на днях, Иван Степанович Силаев<sup>1</sup>, отвечая на вопросы журналистов, заявил: мы не собираемся обзаводиться собственной армией, собственной валютой и устанавливать пограничные столбы. Так это что? Теперь нам представлен проект новой Конституции. Как понимать следует Ивана Степановича? Я не думаю, что он не знаком с проектом и не ориентируется в том, что го-

---

<sup>1</sup> Силаев Иван Степанович — Председатель Совета Министров РСФСР. — Примеч. ред.

товила Рабочая группа потому, что сотрудничество определенное между Председателем Верховного Совета и Председателем Совета Министров существенно. Это, наверное, попытка ввести в заблуждение народ наш. Проект этот прямо проповедует, не просто провозглашает, а проповедует расчленение Союза ССР.

Я не могу с этим согласиться ни как русский человек, ни как гражданин Союза ССР, ни как народный депутат, ни как коммунист, имеющий стаж с 1961 года. И я буду, естественно, выступать против этого проекта.

Второй момент. Вы посмотрите, нас пытаются убедить в том, что тот развал, который говорит о социальных правах наших граждан, якобы он попросту невиданный, нечто новое! А, этот проект, если к нему обратиться и внимательно посмотреть, он попросту придает забвению то, что мы завоевали за 73 года Советской власти, то, чем мы гордились и что было предметом восхищения, так скажем, международной общественности: право на труд — передается забвению, право на жилище — о нем не вспоминают, надо покупать, право на образование (только основное образование бесплатно), право на медицинскую помощь — только платное, и лишь нищим и обездоленным государством что-то там обещает, какие-то механизмы разработать, чтобы они не умирали сразу, а какое-то время полежали там в лечебнице.

Товарищи!

Что такое полномочия президента в том виде, как они сформулированы? Нас пытаются убедить, что это, дескать, для России; пытаются внушить опять: расхлябанный русский народ, российский народ вообще нуждается в царе-батюшке!

И поэтому полномочия президента такие необъятные, которыми не все далеко монархии обладают! Я не говорю сейчас о том, что он главнокомандующий!

Вы обратите внимание (я не говорю сейчас о том, что он и главнокомандующий) — это все в русле той линии, которая свидетельствует о тенденции на разъединение сил. Вообще, все основные принципы пронизывает идея разделения союза и многие другие разделы.

Так вот, среди полномочий президента говорится, в частности, прошу на это обратить внимание представителей национально-территориальных образований, говорится, что президент назначает и смещает своих представителей на местах.

Я думаю, что, когда речь идет о представителях президента на местах (кто они будут — губернаторы, префекты или еще будут каким-то образом называться), речь, наверное, идет не о представителях сельских и поселковых Советов.

Поэтому предложенный проект неприемлем; он устанавливает и провозглашает расчленение Советского Союза; потому что этот проект предусматривает реставрацию капиталистического строя. Программа «500 дней» — это программа на глиняных ногах. И не случайно Шаталин<sup>1</sup> сейчас находится в Соединенных Штатах Америки. Не с частным он визитом находится, а направлен определенными политическими силами. Так вот эта программа мне напоминает сказки из той серии, которую мы знаем под названием «Тысяча и одна ночь», но только сказки «Тысяча и одна ночь» в два раза правдоподобнее, потому как они рассчитаны хотя бы на тысячу дней.

И третье, повторяю, почему неприемлем для нас этот проект Конституции — потому что он проводит мысль об установлении режима личной власти.

Товарищи, не будем торопиться, давайте мы вынесем на референдум вот какие вопросы и прямо спросим свой народ: вы за расчленение Советского Союза, вы за тот абсолютный неделимый суверенитет, о котором много говорится в этом проекте? Или вы все-таки за сохранение Союза? И еще мы вынесем вопрос: товарищи, вы за реставрацию капитализма или нет?

Не надо лукавить, именно об этом идет речь в проекте Конституции и в программе шаталинской. Ничего другого здесь нет.

Поэтому мы должны думать прежде всего об интересах народа и отстаивать его интересы и не поддаваться тому гипнозу, в который нас пытаются ввести.

Спасибо.

**Председательствующий.** Туйков Владислав Иванович. Следующим будет выступать Оболенский Александр Митрофанович.

**В.И. Туйков.** Уважаемые товарищи!

Несколько слов хотелось сказать по ряду разделов проекта Конституции. Ну, прежде всего, считаю, что за прошедший период Кон-

---

<sup>1</sup> Шаталин Станислав Сергеевич — известный экономист. — Примеч. ред.

ституционной комиссией и рабочей группой сделано немало. Предпринята попытка соединить вместе ряд блоков, и многое, мне кажется, тут удалось.

Отрадно и то, что в проекте Конституции много новелл. Но именно это обстоятельство заставляет нас с особой тщательностью подходить к оценке этих новелл, их необходимости, а в ряде случаев и неизбежности, целесообразности и своевременности.

В то же время вряд ли нам надо отказываться от тех позитивных завоеваний, которые отражены в действующей Конституции и которые утрачены в проекте новой Конституции.

По форме. Мне кажется, что даже если альтернативные варианты, то проект все равно громоздкий. Что представляется? Надо более внимательно состыковать разделы, отдельные главы. Например, в отдельных разделах и главах речь идет только исключительно о президенте, а в заключительных положениях, как мы видим, опять упоминается термин «председатель Верховного Совета». Даже у Рабочей группы не хватило времени вот эти вот шероховатости убрать из проекта Конституции.

Очень много повторов. Каждый разработчик считал, что та или иная норма была именно в том разделе, который он представляет. И это действительно прослеживается по ряду глав. Надо эти повторы убрать. Ну, я могу для примера сказать, страницы 5-я и 13-я первого варианта, где речь идет о собственности и что она не может наносить ущерба правам, свободе и достоинству человека, хотя я глубоко сомневаюсь, если речь пойдет о частной собственности. Так ли это на самом деле?

На мой взгляд, некоторые разделы слишком детализированы. Часть вопросов вполне могла быть изложена в других законах. Осознаю, что в Конституции должна быть изложена процедура решения многих вопросов, но ряд разделов проекта перегружен процедурными проблемами.

Обращают на себя внимание отдельные фазы, которые, на мой взгляд, не продуманы. Например, дается расшифровка: закон должен быть правовым. Но я не знаю, каким должен быть, кроме как правовым закон? Надо и это в Конституции записывать?

Теперь о содержании. В разделе втором, главе «Социальные и политические права», мне кажется, утрачивается бесплатное право на некоторые виды образования и, что горше всего, на медицин-



ское обслуживание, хотя прямо это не сказано, но путем логического толкования такой вывод напрашивается. Обосновано ли это? Надо ли социальные завоевания утрачивать, если мы в качестве основного лейтмотива Конституции закладываем принцип «государство во благо человека; государство — гарант прав человека»?

Поэтому, мне кажется, здесь есть серьезный повод для глубокого размышления.

Считаю, что в разделе пятом, в главе «Судебная власть» ряд статей должен быть посвящен институту прокуратуры и прокурорскому надзору. Здесь уместно указать порядок назначения на должность, сказать о системе прокурорского надзора.

Понимаю горячее желание членов Рабочей группы, их стремление уравновесить все власти, возвысить судебную власть, и это всецело поддерживаю. Однако хочу обратить внимание на то, что ряд тех прав, которые делегируются суду, как мне представляется, в обозримом будущем ему не под силу. Речь идет о том, что лишь суду предоставляется право ареста, санкционирование обыска. При том количестве преступных проявлений в Российской Федерации и отдельных регионах, при той численности судебных работников, их неподготовленности к деятельности в новых условиях, это будет еще одна уступка преступным элементам.

Я предлагаю оставить право санкционирования арестов и обысков за прокурором.

Более четко, на мой взгляд, должна быть изложена избирательная система, особенно когда речь идет о выдвижении кандидатур на пост президента. Тут очень много неясностей в Конституции.

По местному самоуправлению. В Конституции указано лишь о первичных звеньях — общинах. А на уровне города, района, области, края, какие будут созданы органы — в Конституции не говорится. Будут ли это единые для всех регионов органы или каждый регион будет создавать их по собственному усмотрению. Это, я считаю, вопрос принципиальный, и мы должны здесь найти общее понимание.

И последнее. Не могу пока, не знаю смогу ли позднее воспринять введение должности верховного правозащитника. Что это будет за институт? Какими он будет обладать правами? Что за ведомство, департамент новый создается?

Мне представляется, что речь идет о надзоре за соблюдением прав и свобод человека, вполне может справиться с этим система прокуратуры. При всех искривлениях, допущенных ранее, при всех присущих прокуратуре недостатках и упущениях, все-таки прокуратура — это тот орган, который стоит на защите интересов, прав и свобод человека. Именно прокуратура, я могу утверждать это по своему региону, пользуется поддержкой у населения.

И в заключение, товарищи, над проектом, мне кажется, надо очень серьезно работать. Согласен с предложением: надо увеличить состав экспертов, надо шире привлекать специалистов-государствоведов из различных учебных заведений. Я думаю, что такое право Конституционной комиссии предоставлено решением Съезда. Если больше будем иметь точек зрения на ту или иную проблему, значит, меньше допустим мы ошибок.

Спасибо.

**Председательствующий.** Александр Митрофанович Оболенский. Следующим будет выступать Сергей Михайлович Шахрай.

**А.М. Оболенский.** Уважаемые товарищи!

Человек — это звучит гордо. Вот эта фраза известного литературного персонажа, видимо, и послужила как бы лейтмотивом работы Рабочей группы.

Изменение роли человека в обществе, в государстве является, пожалуй, главной отличительной чертой представленного вам проекта. Очевидно, многое в нем при первом чтении вызывает удивление. Так, например, очень серьезно уменьшено потребление такой ключевой фразы старой Конституции, как «государство гарантирует». У нас старая Конституция очень много гарантировала: и жилье, и труд, и здоровье, и многое-многое другое. Но наши с вами избиратели являются лучшими свидетелями того, как эти гарантии осуществлялись. Отсутствие этой ключевой фразы во многих статьях нового проекта создает иллюзию беззащитности гражданина. Я считаю, что это не так. При более внимательном рассмотрении видно, что просто изменены функции государства в этом вопросе. Вместо бесплодных заклинаний ему вменяются в обязанность реальные задачи. Новая Конституция именно обязывает государство принимать все меры по обеспечению неотвратимости наказания за покушение на те или иные права граждан. И в то же время очень серьезно усиливает роль самого гражданина в защите своих прав.

Так, например, обратите внимание на статью 2.3.3. Впервые у нас не просто декларируется неприкосновенность жилья, а прямо предоставляется гражданину право его защищать. Можно было бы еще долго говорить о достоинствах нового проекта, но вы можете сами в этом разобраться.

Я думаю, сейчас важнее отметить все недоработки и недостатки. И в этом вопросе хочу коснуться двух моментов. Первое — самое главное в жизни, очевидно, это вопрос собственности. Полностью согласен с выводом о том, что Конституция провозглашает укрепление роли частной собственности, как основы функционирования экономики. И тревожит меня только то, что в статье 3.1.2 сохраняется термин «государственная собственность». Я вижу и согласен с тем, что авторы под этим понимали фактически собственность всего народа, и в том числе на природные ресурсы, но, хочу обратить внимание, что этот термин может иметь и другое толкование, а именно: собственность государственных органов.

И в этом случае у нас остается опасность сохранения ныне существующей государственной монополии или возрождения ее в будущем.

Я думаю, что и Рабочей группе, и всем нам еще предстоит подумать, как добиться здесь точности терминологии, чтобы убрать двойные толкования.

И в заключение еще один момент. Статья 3.1.3. Хочу обратить ваше внимание, что там в небольшом варианте в несколько слов заключается не какая-то редакционная добавка, а ключевое различие смысла самой статьи. Здесь, фактически, сформированы два подхода к вопросу возмещения собственнику его имущества в случае вынужденного его изъятия обществом для каких-либо потребностей. В первом случае общество берет обязательство возместить имущество в размере, который оно само сочтет справедливым и полным. Второй вариант подразумевает фактически компенсацию рыночной стоимости имущества. Я позволю короткий пример привести, чтобы было понятней. Например, в чьей-либо собственности находится старый дом в центре города. Его перестроил хозяин под гостиницу. В случае отчуждения этого дома для нужд общества под застройку, допустим, по первому варианту статьи ему могут выплатить остаточную балансовую стоимость этого старого строения, по второму — общество обязано будет выплатить эквивалентную сумму для того, чтобы

он мог купить дом где-то на окраине, причем не равный по площади, а больший, поскольку расценки на проживание будут на окраине ниже, а ему должны дать возможность получения равнозначного дохода. Я думаю, если мы всерьез намерены уважать право собственности, сделать его незыблемым, нужно однозначно высказаться за второй вариант. Это будет просто справедливо.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Выступает Шахрай Сергей Михайлович, следующим будет выступать Хаматов.

**С.М. Шахрай.** В переходный период (а мы сейчас находимся именно в таком положении) реанимируются условия для дележа власти и дележа собственности, поскольку собственность дает власть. Речь идет о дележе между Россией и республиками, республиками и местными советами, между различными социальными слоями.

Была угроза, что и авторы проекта втянутся в этот процесс, займутся только разграничением полномочий, разделением властей. Но был выбран, на мой взгляд, единственно правильный путь. Чтобы понять это, давайте поставим вопрос, власть от кого и собственность кому. Не надо делить собственность между Советами различных уровней. Что такое собственность Совета, мы, депутаты, собственники, что ли? Собственность Совета на землю. Мы будем пахать и на ней выращивать, что ли? Собственность надо довести до конкретного гражданина и до объединения граждан. Власть не сверху должна даваться народу, а народ эту власть должен породить. И вот эта идея: гражданин — источник власти, ее гарант и, важно подчеркнуть, судья. Не люди для государства, а государство для людей. Это выдержано. Это стержень данного проекта. У него много, к сожалению, слишком много недостатков, но концептуальность, стержень есть.

Выступили сторонники сильного центра, и они сказали, что Конституция разваливает Россию. Если бы выступили представители регионов и автономий, то некоторые бы из них сказали, что Конституция недостаточно разваливает центр. Какой вывод? Может быть, Конституция дает основу для компромисса? Хотя, конечно, именно этот раздел требует серьезной доработки.

Отказ от социализма, отказ от системы Советов. Нельзя отказаться от того, чего еще нет или что еще себя не проявило. Когда работали Советы как органы власти? 1905, 1917 годы, можно поискать

еще какой-нибудь период. Все остальное время управляла Партия со своими префектами и губернаторами на местах.

Идея верховенства интересов человека и гражданина и власти народов — не это ли социализм? Если да, то, видимо, это проект слишком социалистический. К вопросу о том, кому делать этот выбор, вправе ли мы делать его с вами здесь, в Верховном Совете или на Съезде. Вы слышали проект постановления по этому вопросу. И вы видели, что право выбора дается самому народу. Путем референдума.

И не надо, на мой взгляд, выносить на референдум принципы и вопросы, потому что потом будут обвинения, что из этих принципов родился другой текст. Давайте вынесем всю Конституцию целиком. Другое дело, что вопрос о выборе момента референдума надо очень и очень прорабатывать. Запущен процесс гиперинфляции. Начиная от повышения закупочных цен на зерно, на мясо, от ряда указов центра, и, к сожалению, из-за ошибок нашего Правительства, с одобрения парламента.

Многим из нас это слово, гиперинфляция, непривычно, но оно запущено. И вот референдум, в какой момент?

Если референдум на стадии всеобщего хаоса и развала, то он не даст своего результата, я в этом уверен. Поэтому здесь концептуальный вопрос: сможет ли Конституция стать стабилизирующим фактором?

Мы привыкли по теории считать, что Конституция должна регулировать уже сложившиеся общественные отношения.

Здесь же нам предлагают другой подход — использовать Конституцию как документ того самого гражданского мира, за который критиковали, чтобы документ стал точкой отсчета, с которой начнется возрождение России.

Что касается того, надо ли готовить изменения в Конституцию? Они готовятся. Подготовлены разделы, связанные с референдумом, с процедурами работы Съезда и Верховного Совета, со статусом депутата. Наконец, раздел, связанный с собственностью. То есть этот процесс идет параллельно. Эти тексты есть, и независимо от того, как мы поступим с новой Конституцией, они на Съезде будут решены.

То есть здесь нет противоречия.

Я выступаю за то, чтобы одобрить не представленный текст, а за то, чтобы одобрить основу концепции, представленную в этом тексте.

А над текстом надо нам всем работать с привлечением ученых и специалистов.

Спасибо.

**Председательствующий.** Выступает Хаматов Камиль Нургалиевич. Следующим — Сироткин Сергей Васильевич.

**К.Н. Хаматов.** Уважаемые товарищи, человек обращается за помощью тогда, когда он не здоров, а болен, и в таких случаях мне, как врачу, казалось, он должен иметь равные права со всеми другими гражданами своей республики, своего региона и так далее.

Но здесь у нас получается по статье 2.4.12, мы формируем платную медицину и формируем больницу богатую и больницу бедную — и ничего больше.

Здесь допущена страшная ошибка, хотя в программе «500 дней» и на Съезде мы всегда гарантировали социальную обеспеченность, давали какие-то социальные гарантии людям с малыми пенсиями, людям с малой или фиксированной зарплатой. Ну, а здесь получается так, что какой-то жулик набрал 10 тысяч рублей, он будет лучше лечиться, чем доярка, которая 25 лет проработала на ставке 120 рублей, надорвала свое здоровье, будет где-то в бедной больнице лечиться, а тот в больнице богатых, более оснащенной. Он будет, конечно, дальше жить, а доярка будет в нищете умирать.

Это надо в прямом смысле исключить. И вообще платную медицину — она нигде, видимо, не существует — надо исключить и ввести гарантированное медицинское обеспечение, чтобы хотя бы в лечении, как говорят, перед Богом мы равны, и перед болезнями. Мы должны получать равное количественно и качественно лечение.

Следующее. У нас в стране за все годы существования Советской власти (и до этого, может быть) никогда не велся разговор об охране здоровья здорового человека. Нигде не ведется. А это нужно вести.

Может создаться такая обстановка, когда нам больше, чем оздоровлением населения, нечем будет заниматься.

Я представитель Иркутской области, там мужчины живут 55,5 лет, в округе живут поменьше, туберкулезных больных в округе в два раза больше, чем в Иркутской области. Климатические условия одни и те же, национальный состав тот же: 60% русских, но в округе в два раза больше туберкулезных больных.

Поэтому, я думаю, статью 2.4.12 надо в корне переделать и убрать слова: «При отсутствии необходимых материальных средств го-

сударство берет на себя расход по осуществлению этого плана». А написать, что государство берет на себя охрану здоровья населения полностью. Потому что будут и большие программы, и в регионах не будет ни средств, ничего. Вы знаете, в уважающих себя странах государство на себя берет оздоровление населения независимо от того, на каком экономическом уровне этот регион находится.

И нам от этого не надо отступать. Если мы этого не сделаем, мы останемся с больным населением, что у нас практически уже есть, а защищать, лечить, профилактику делать следует на государственном уровне, и люди должны получать медицинскую помощь бесплатно.

**Председательствующий.** Выступает Сироткин Сергей Васильевич. Следующим выступает Болотов Иван Антонович.

**С.В. Сироткин.** Уважаемые коллеги! То ли потому, что раздел о правах человека находится в начале Конституции, то ли потому, что это самая важная проблема, больше всего пока что упреков и сомнений было высказано именно по поводу второго раздела.

Я член Рабочей группы, которая непосредственно занималась текстом раздела о правах человека. Поэтому я хотел бы пояснить исходные принципы, которые лежали в основе работы над текстом.

Прежде всего, нам пришлось учитывать три группы факторов. Во-первых, многократно заявлено и объявлено вхождение в общеевропейский дом, так называемый приоритет общечеловеческих ценностей, приведение нашего внутреннего законодательства в соответствие с нормами международного права. Это ясно и определенно заставляло ориентироваться на приведение в соответствие с нашей Конституцией с тем, что уже есть, принято и действует. Это первое обстоятельство.

Второе. Мы все-таки готовили Конституцию Российской Федерации, поэтому я считаю, что нельзя свести раздел о правах человека к набору тех прав, которые есть в европейских социальных хартиях или пактах о гражданских политических правах.

Нужно было учитывать нашу конституционную традицию, восприятие населением положений о правах человека. Это был второй фактор.

Третье. Здесь много говорилось о праве на охрану здоровья, а в выступлении Слободкина — и о праве на труд.

Абсолютно незыблемым принципом конституционных норм должна быть реальность и гарантированность. Не эффективность, не

декларации, не обещания и не благие пожелания. Если мы не могли или не можем реально защитить, обеспечить какое-либо право, грех его писать. Это абсолютно твердый принцип, из которого мы исходим. Эти принципы определили и структуру раздела о правах человека.

Самый первый раздел — общие положения, где даны общие нормы равенства каждого перед законом, сказано о равной защите каждого со стороны закона. Там же есть несколько положений, связанных с недопустимостью ограничения прав, кроме случаев, установленных законом.

Второй очень краткий раздел, раздел отсылочный, раздел о гражданстве.

Поскольку гражданство является единственно официально признанным ООН фактом, который позволяет установить различный правовой режим для граждан, прежде всего, в политической сфере, этот раздел очень краток, отсылает к закону, который сейчас разрабатывается.

После этого речь идет о личных правах.

Я обращаю внимание, что этот раздел поставлен первым среди конкретного перечня прав. Готов объяснить, почему это было сделано. Личные права абсолютно незыблемы, неотъемлемы. Эти права не обязывают государство к активным действиям. Личные права означают только одно, что никто, и государство в том числе, не имеет права нарушать эти законные неотъемлемые естественные права человека. Это абсолютный базис, который должен быть незыблем в любых социальных условиях. Это основа существования гражданского общества.

Следующий раздел — раздел «Социально-экономические права», о которых уже было сказано. Этот раздел пытались подвергнуть более-менее систематической критике.

Что такое социально-экономические права? Мы назвали несколько шире: социальные и политические права. Здесь очень сложная проблема, потому что это отношения социального партнерства: с одной стороны — личность, с другой — государство. Здесь на государство возлагается обязанность и обязательства по конкретным действиям, организационным мероприятиям. То есть по обеспечению этих прав.



Человек сам по себе естественно и не зависимо ни от кого их реализовать не в состоянии. Поэтому этот раздел о социальных и экономических правах, раздел о социальном партнерстве личности и государства мы поставили вторым.

Это глубокое концептуальное убеждение.

Надо сказать, что вообще у нас раздел о социальных правах шел очень непросто в работе. Первоначально мы намеревались все эти права социально-экономические вынести в раздел «Гражданское общество». Там право на труд, и все остальное. Но мы настояли, и вся Рабочая группа с нами согласилась, что надо учитывать нашу многолетнюю привычку видеть эти права в разделе о правах человека.

Но здесь и мы попытались внести эти права только в той мере, в какой они реально могут быть гарантированы и обеспечены. И вот здесь очень непростой, крайне сложный вопрос.

Многоуважаемый товарищ Слободкин возмутился по поводу формулировки права на труд. Я рекомендую ему обратиться к шести миллионам советских безработных или 60 тысячам безработных в одной Ферганской Долине, где по этому поводу друг друга начали резать турки-месхитинцы, узбеки. Пускай он им расскажет, что в нашей стране гарантировано право на труд.

Я считаю, что государство обязано создать службы занятости, помогать в переквалификации, помогать в трудоустройстве людям.

Право на труд, записанное в действующей Советской Конституции, — это просто фикция.

То же самое касается иных прав. Нам сказали о недопустимости такой мягкой формулировки, скажем, права на охрану здоровья. Если бесплатным является медицинское обслуживание, бесплатным абсолютно, это означает только одно, что кто-то будет лечиться в сельской клинике, независимо от того, сколько у него денег, а кто-то также бесплатно будет лечиться в четвертом Управлении Минздрава. И пока сохраняется принцип бесплатности образования, пока нет никакого эквивалента между тем, как человек работает и как он зарабатывает, и тем, как он может позволить себе лечиться, пока нет этого соответствия — мы никуда не уйдем от всего того, что нам давным-давно уже в зубах навязло, от подобных привилегий и тому подобных вещей.

Извините, утверждать обратное, значит пытаться сделать сладко во рту, когда не ешь, а повторяешь: «халва, халва», надеясь, что будет сладко.

То же самое — наше традиционное право на жилище.

Мне 30 лет, но я с семьей, с домочадцами который год слоняюсь по общежитиям. И оттого, что есть право на жилище, мне ни холодно ни жарко. Нужно внести в Конституцию те права, которые реально обеспечены, которые можно реально защитить, которые не являются просто-напросто благим пожеланием, декларацией.

И, наконец, последний раздел, который мы назвали «Гарантии прав человека». Я еще раз повторю: правом является только то, что можно реально защитить, и защитить в судебном порядке. Поэтому вот этот раздел, раздел, который впервые возник в наших Конституциях, устанавливает как раз тот порядок, тот характер защиты прав человека, который возможен на базе нашей Конституции, учитывая, что Конституция является актом прямого и непосредственного действия.

Здесь высказывалось сомнение в целесообразности создания института верховного правозащитника. Прежде всего, хочу сказать, что я с этим названием не согласен. Оно неудачно. Мы предполагали создать институт парламентского уполномоченного по правам человека. Институт, который есть в настоящее время в большинстве европейских стран, и не только европейских — в Индии, даже в Польше — бывшем социалистическом государстве. Это институт, который специально создан для того, чтобы не вмешиваться непосредственно, не приносить непосредственно, скажем, протесты по поводу однократного или многократного нарушения прав человека, чтобы сводить воедино существующую практику и представлять доклады в парламент, если мы действительно, а не чисто декларативно утверждаем, что права человека должны быть в центре всей работы государства, в том числе в центре работы парламента.

Я хочу сказать, что сейчас у нас в Комитете по правам человека идет подготовка, разработка, правда, только концептуальная, закона о парламентской защите прав человека, где этот институт мы попытаемся ввести в довольно строгие законодательные рамки. Я надеюсь, что это будет работать.

Это то, что мне, в первую очередь, хотелось сказать о принципиальных подходах к разделу о правах человека.

Хочу обратить внимание на то, что, к сожалению, нам не все удалось. Стилистически раздел сформулирован неточно. Здесь должна быть сложная текстуальная работа. Кое-где, особенно в статьях о свободе информации, слабая запись. Откровенно слабо. Я прекрасно понимаю, что здесь огромное количество работы. Был бы благодарен, если бы нам предлагали конкретные формулировки, конкретные редакции.

Точно так же мы не внесли ряд прав, которые, на мой взгляд, следовало бы внести. В частности, мы все говорим о правах, но забыли о таком важном положении: граждане связаны с государством. В силу этой связи мы обязаны платить налоги. Я полагаю, что можно и нужно было бы внести прямо в текст Конституции статью об обязанности платить налоги. Сюда же надо было бы внести право на помилование либо на смягчение наказания.

Вот, что касается раздела о правах человека и о том подходе, который мы здесь попытались реализовать.

И еще один вопрос. Борис Николаевич, сегодня здесь нет члена подкомиссии Рабочей группы по судебной реформе Бориса Андреевича Золотухина. Мы постоянно работали в тесном контакте. Уезжая, он мне предложил, если будет необходимость, дать разъяснение по концепции судебной реформы, изложенной в Конституции, что бы я был его представителем. Я готов это сделать.

Позвольте?

**Председательствующий.** Не надо, наверное.

Слово предоставляется Болотову Ивану Антоновичу.

**И.А. Болотов.** Уважаемые народные депутаты, члены Конституционной комиссии, уважаемый Председатель Борис Николаевич!

Безусловно, Рабочая группа проделала огромную работу. Написан большой, емкий документ. Видимо, этому способствовало и само «Архангельское», там природа располагает к этим делам.

Я внимательно читал проект новой Конституции, хотя сутки были даны на размышление. Полностью разделяю точку зрения народных депутатов Глотова и Бабурина, которые высказывали глубокую озабоченность теми негативными позициями, которые заложены в данном проекте Конституции.

Я перечитывал несколько раз самые различные статьи, сравнивал, анализировал и пришел к выводу, что много неточностей, противоречий, просто взаимно исключающих друг друга статей. В одной

статье одно говорится, в другой отрицается сказанное в первой. А это все-таки будет главный, верховный, основной документ, который будет, как сказано в проекте, иметь прямую силу, прямое действие.

В данном проекте, как мне показалось, нет положений о политическом строе. Нет и экономической основы. Нет идеологии.

Мне как историку совершенно непонятно утверждение об отсутствии официальной государственной идеологии. Когда я это прочитал, попытался побежать в библиотеку, чтобы хотя бы что-нибудь на этот счет поискать. Я не нашел ни одного государства, где бы идеология не существовала. А в разделе первом, статье 4.2 утверждается отсутствие идеологии.

Очень туманно определение свободной правовой экономики — статья 7.1. Причем смешано все в одну кучу. Я тут не согласен с народным депутатом Союза ССР товарищем Оболенским, утверждающим, что основу составляет частная собственность. Там поставлена на первое место частная собственность, потом коллективная, наконец, обмолвлено, что есть и такая форма собственности, как государственная. Мне, например, это непонятно. Неправомерной мне кажется такая последовательность.

Есть возражения по проблемам свободы личности, например, распространение любой информации. Что, государство гарантирует свободу любым средствам, любым способам и любому содержанию информации, независимо от границ? Это впервые встречается в истории. Там так дословно написано, цитирую: глава вторая, статья 3.7.

Складывается впечатление, что мы идем к абсолютной монархии, неважно кто будет главой государства. Полномочия президента настолько расширены, что просто трудно представить, что физически возможно их выполнить. Вице-президент автоматически назначается (избирается) народом, а в случае его отстранения автоматически по Конституции (по проекту) назначается президентом, а утверждается верховным советом. Мы таким способом саму природу, механику появления вице-президента уничтожаем, хотели бы мы этого или не хотели, узаконивается, как мне показалось, неравноправие палат, а государственная «назначенская» система начисто перечеркнет нашу демократию. Любая «назначенская» система называется бюрократической. Эти представители на местах, назовем ли мы их консулами, сатрапами, префектами, наместниками, опричниками,

вотчинниками, губернаторами, от этого ничего не меняется. Но это будет бюрократическая система. Это статья 5.12, раздел третий.

Народный депутат товарищ Румянцев — секретарь Конституционной комиссии сказал, что российская государственность под угрозой распада. Это верно, но сможет ли эта Конституция, если она пройдет, уменьшить эту угрозу? Я, например, сомневаюсь.

Есть сомнения относительно судебной реформы. Система назначения, система утверждения судей в проекте отражена. Что меня поразило? Я учитель по образованию. Я заметил, что любая деятельность в политических и общественных организациях любого судьи, в том числе верховного и всех остальных, запрещена, на зато дважды повторяется, что судья имеет право преподавать. Я как учитель понимаю, что это будет, когда судья будет на штатной должности преподавателя.

Товарищи, по каждой статье можно дискутировать. Безусловно, проект документа очень сырой. Борис Николаевич, хотелось бы пораньше получать материалы, которые нам дали. Надо раньше эти тексты давать и прежде чем выносить их на всенародный референдум, надо найти какой-то консенсус в этой аудитории, в Конституционной комиссии, а потом распространять этот документ далее.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Мне кажется, те, кто хотели, взяли этот документ десятого числа.

Выступает Кузнецов Владимир Михайлович.

**В.М. Кузнецов.** Я тоже, как и мой коллега, предшествующий выступающий, — учитель, но хочу с несколько других позиций выступить. Подполковник Глотов, уважаемые правоведа Слободкин и Бабурин и присоединившийся к ним Болотов правильно схватили суть документа. А именно, что он меняет строй. Совершенно верно. Что тут лукавить? И эти товарищи с разных позиций, с разных подходов атаковали проект Конституции, защищая теперешнее устройство нашего государства, всячески восхваляя его.

Я хочу задать товарищу Слободкину такой вопрос. Про Фергану ему сказали. Я по другому аспекту: где товарищ Слободкин, который восхваляет теперешнее устройство, извините, покупает трусики и ботинки. Я вот не могу купить нигде туфли себе, элементарно. Вот итог нашего устройства государства.

И вот еще один аспект.

Восхваляются всячески нынешние права, свободы и так далее. Якобы покушается эта Конституция на Советы. Но здесь уже товарищ говорил, и я хочу подчеркнуть, что никогда со времен переворота Октябрьского, никогда на земле Советской власти не было, а была партийная диктатура. Это раз.

Второе. Социализм тут всячески преподносят. А я утверждаю и могу доказать, но не здесь, что теперешнее устройство нашего государства — это конгломерат рабовладельческого строя и раннего феодального государства, и могу через открытый телемост Слободкину доказать, что это так.

Следующее. Конечно, есть недостатки, есть отсылки. Я в прошлый раз говорил об этом. Но давайте концептуально посмотрим. И я здесь полностью солидарен с Сироткиным и Шахраем.

И еще хочу несколько аспектов добавить. Я смотрю с позиции, как Конституция рассматривает человека: как объект воздействия или как субъект действия и взаимодействия.

Всегда любой какой-то сложный вопрос я пытаюсь под этим углом зрения смотреть. И мы здесь видим, хоть не до конца, но сделан гигантский шаг в смещении от принципов воздействия тоталитарного режима и удушения свободы, творчества, способностей человека к принципам взаимодействия и сотрудничества.

Кстати, это марксистский принцип взаимодействия и сотрудничества, хотя сейчас не модно это говорить, и здесь Конституция как раз именно этот принцип выдерживает. Именно взаимодействия. Личность выступает как субъект, государство выступает гарантом, защитой этого субъекта деятельности и субъекта взаимодействия, но не орудием подавления.

А сейчас мы что имеем? Всем это известно, что декларируются какие-то свободы, восхваляемые товарищем Слободкиным, но всем без всяких законных оснований руководят самозванные, никем не избранные представители партийного руководства.

Далее. Здесь говорилось о чрезмерных каких-то полномочиях президента в будущем. Когда мы обменивались мнениями, рядом коллеги говорил — ты, говорит, скажи: «Товарищ Слободкин, Вы оскорбили теперешнего Президента». (Шум в зале.) Почему? Минутку. (Шум в зале.) Почему эти товарищи не возмущаются огромной концентрацией власти теперешнего Президента, который вероломно нарушил джентльменское соглашение по «500 дням»?

Я не случайно сейчас об этом заговорил. Ведь по срокам здесь расписано: до января. Я хочу вот о чем заявить: наверное, сутками надо сидеть, но ускорить, дошлифовать эту конституцию, новаторскую, прогрессивную и вынести на обсуждение народа. Действительно, референдум надо осуществить и принять ее. Принять.

У меня такое ощущение, что теперешнее руководство СССР не допустит, или, вернее, попытается не допустить ни Съезда народных депутатов, где намечено отдать землю крестьянам, ни Конституции.

Вы почитайте материалы Пленума ЦК КПСС, где четко и ясно сказано, что землю крестьянам не надо отдавать. Я считаю, что партократия, которая стоит у власти, не допустит нашего Съезда, попытается это сделать. И сейчас надо, помимо разработки Конституции, подумать о механизме защиты нашей власти в России. Законной власти, избранной, а не узурпированной и самозванной, коей является теперешняя партийная власть.

**Председательствующий.** Руслан Иманович Хасбулатов.

**Р.И. Хасбулатов.** Уважаемый Председатель!

Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Я бы призвал не пытаться так сходу отвергать те замечания, которые были сделаны целым рядом членов Конституционной комиссии, в том числе Сергеем Николаевичем Бабуриным, Слободкиным и Гловым. Мне как раз кажется, что, может быть, в каких-то крайних формах они обратили внимание на слабые места представленного проекта.

Действительно, если взять, например, статью 1.9 или главу 4.6 — Взаимоответственность субъектов Федерации или принцип федеративного устройства. Пусть они не очень значительны по объему, но содержательная нагрузка на них очень серьезная.

Например, большая нагрузка ложится на понятия «федеральная земля», «федеральная территория», «региональная республика».

Здесь совершенно прав один из выступающих, который сказал, сколько это, помимо всего прочего, стоит! Поэтому я бы не стал с ходу отвергать, отрицать, а призвал бы к серьезным размышлениям в этой части. Скажем, принцип или понятие «федеральная земля», «федеральная территория» — это очень удачная находка очень многих конституций, и она может быть применима и к нам!

В какой части? Вот, скажем, на днях у меня были представители наших малых народов Крайнего Севера, Дальнего Востока. Там ог-

ромная территория — 66% Российской Федерации, где проживает 2, 3, 6% населения. Конечно, никакая автономия не уберезет эти малочисленные народы от исчезновения.

Они сами предлагают приблизительно такой путь: объявить значительную часть этой территории федеральными землями, с непосредственной юрисдикцией российского центра.

Это сбережет эти земли; в будущем федеральные власти с большей гармоничностью смогут способствовать росту населения, потом эти земли передавать этим народам и так далее.

Но что касается непосредственного государственного переустройства целого ряда областей, делать их региональными республиками, мне лично тоже представляется, что это не самый конструктивный путь.

Или депутат Слободкин правильно указывал, что это за представитель президента на местах?

Здесь, действительно, получается: с одной стороны, мы до такой степени расширительно толкуем федерализм, что не случайно возникает опасение о распаде российского государства, а с другой стороны, вроде бы создаем какие-то органы управления на местах, которые управляются непосредственно президентом!

Отсюда некоторое замешательство и в высказываемых суждениях.

Это надо учесть.

Одновременно я хотел бы сказать, что эти, на мой взгляд, недостатки можно достаточно оперативно учесть.

Почему? Потому что устранение этих замечаний делает проект Конституции в целом стройнее, логичнее. Как раз устранение моментов, которые вызвали наибольшее отчуждение у выступающих здесь, с этой трибуны, послужит на пользу проекту.

Поэтому, мне кажется, что нам надо сосредоточиться на работе, без каких-либо взаимных обвинений, тем более что обвинять сейчас нечего и некого. Если еще полгода тому назад, когда у нас шел первый Съезд, люди с опаской говорили о принципе частной собственности, говорили о бесценных ценностях социализма, о том, что они носят стратегический характер, и так далее, сейчас нет политической силы, начиная от Президента, которая отвергает принцип частной собственности. Это данность, реальность на сегодняшний день и утвердившееся понятие «рыночная экономика» означает признание



принципа частной собственности. Иначе никакого рынка нет, быть не может!

И в этом опять убедились наши как раз самые-самые высокие руководители.

Поэтому вряд ли нам следует сейчас разворачивать дискуссию, которая остается уже в прошлом. Тем более на нашем, депутатском, уровне. Ведь депутаты находятся в центре политических процессов. Уж мы-то должны знать достаточно хорошо!

К тому же и многочисленные социологические исследования подтверждают, что и население оказалось достаточно восприимчивым, и не надо нам друг друга убеждать ссылкой на мнение народа!

Поэтому здесь я бы призвал к большей конструктивности, учитывать критические замечания друг друга, не пытаться свалить друг друга во что бы то ни стало.

Правда, есть еще замечания. Вот, Болотов совершенно правильно, мне кажется, сказал, что надо в выборе терминов быть свободными. Вот, например, термин «свободная правовая экономика», особенно у юристов и экономистов, вызывает некоторые сомнения.

С другой стороны, «социальное рыночное хозяйство». Это выражение известное, хороший термин. Автор его — профессор Людвиг Эрхард, известный экономист, потом канцлер ФРГ.

Но, с другой стороны, откуда взялось понятие «правовое государство», в которое мы все впились? Между прочим, тоже западно-германское изобретение. Хотя говорил об этом и Аристотель, но четкое понятие всех этих вопросов — из германского права. Так что надо посмотреть внимательно на эти термины. И, может быть, действительно, правильно нам советовали обратить внимание на наш исторический опыт, он здесь тоже полезен.

В целом же, мне кажется, при удалении шероховатостей, повторов, некоторой громоздкости, которую совершенно правильно отмечал депутат Туйков, и устранении неопределенности в плане принципа федеративного устройства, можно считать, что проект находится на высокой стадии готовности, но при условии дальнейшей конструктивной работы всех членов Конституционной комиссии, несомненно, может быть принят нами за основу, с тем чтобы начать серьезную над ним работу.

Для того чтобы работу начать именно над ним, над этим проектом, Конституционная комиссия должна принять за основу предложенный документ.

И раздавались еще совершенно справедливые голоса о том, что нам надо и конкурс провести до конца. Совершенно правильно, не следует забывать о конкурсе, о том, чтобы его лучшие положения использовать, обнародовать и так далее.

Вот то, что я хотел сказать.

Спасибо.

**Председательствующий.** Уважаемые члены Конституционной комиссии и участвующие в заседании, мы договорились о времени обсуждения. Время истекло. Не все те, кто подал записку, сумели выступить. Я бы просил и тех, кто выступил, и тех, кто не успел выступить, дать свои замечания в письменном виде в Рабочую группу. Причем не просто общую критику, а конкретные замечания или по отдельным главам, разделам, статьям, или в целом по конституционным принципам. Безусловно, сегодня в любом случае мы должны дать рабочей группе возможность продолжить работу, с обязательным учетом доработки проекта, который нам представлен.

Сегодня высказывалось много членов комиссии, экспертов в поддержку этого проекта, многие высказывались в поддержку с определенными замечаниями. Некоторые выступающие говорили о том, что этот проект в принципе неприемлем. Это, наверное, естественный ход событий, и я только просил бы на будущее, даже в такой острой ситуации, когда мы обсуждаем такой глобальный вопрос, как проект новой Конституции Российской Федерации, все-таки не сбиваться на личности. Это, я бы сказал, принижает нашу роль и этику заседания, этику обсуждения важнейшего документа. Мы можем критиковать сам документ, можем вносить любые изменения. Безусловно, каждый из народных депутатов РСФСР имеет право на свое мнение, на свою точку зрения, и он это право будет отстаивать и здесь, и перед своими избирателями, и на Съезде народных депутатов. И нам это право надо уважать, как бы мы ни относились к тому, что сказано депутатом.

Я хотел бы напомнить членам Конституционной комиссии о договоренности на заседании 31 августа.

Первое. Мы тогда пришли к выводу, что принципы на референдум выносить не стоит. Об этом высказывалось подавляющее боль-

шинство выступающих на прошлом заседании. Второе, в отношении сроков. Хотя были предложения отложить принятие Конституции и на 91-й и на 92-й год, большинство выступающих предлагало именно те сроки работы над Конституцией, о которых сегодня уже говорилось в проекте постановления нашего заседания: то есть закончить и вынести на референдум народу РСФСР проект Конституции в текущем году.

Я бы хотел также ответить на некоторые вопросы.

Первое — это вопрос о президентстве. Я, например, считаю, что и для всенародного обсуждения, то есть для публикации, надо включить оба варианта, учитывая, что это важнейший принцип государственного устройства. Вынести оба варианта на обсуждение, и народ пусть скажет, какой вариант он больше всего поддерживает. Я думаю, что это будет истинно всенародное обсуждение, и оно даст нам более реальную позицию в этом вопросе. Я бы не хотел сегодня, скажем, четко определяться и говорить про вариант «А», что он первый, или про вариант «Б», что он второй. Я, например, считал бы, что можно найти и третий вариант, стоящий между ними, чтобы президент не был бесправным, но, с другой стороны, чтобы президент был контролируемым и Верховным Советом, и его палатами, то есть народными депутатами.

Но над этим надо работать.

Я согласен с теми выступающими сегодня, кто считает, что число экспертов надо значительно увеличить для разнообразия мнений. Чувствуется, что часть предложений здесь не была учтена и не была доложена. А секретарю Конституционной комиссии надо было доложить разные точки зрения, и в том числе существующие в Рабочей группе и в группе экспертов.

Поэтому, безусловно, надо привлечь большее число экспертов.

Большинство замечаний, которые высказывались, мне кажется, приемлемы, правомочны, и Рабочая группа может доработать проект с их учетом. И с учетом того, что все-таки сегодня были серьезные замечания я, пожалуй, не хотел бы выносить проект решения в том виде, в котором я вам здесь прочитал. Особенно пункт пятый: «Опубликовать до 15 ноября проект Конституции». Думаю, что надо до публикации провести еще одно заседание Конституционной комиссии. (Голоса: «правильно».)

А то, что нарабатывается за это время (не только в рабочей группе, у экспертов, членов Конституционной комиссии, в подкомиссиях, но и в комитетах и комиссиях Верховного Совета РСФСР и в его палатах), потом еще раз вынести на обсуждение всей Конституционной комиссии. Только после этого дать «добро» на публикацию, хотя бы и предварительного проекта. Еще, конечно, не на референдум, а на публикацию. Для того чтобы с этим проектом был знаком народ и мог бы высказать свою точку зрения.

А затем следующий этап — это Съезд народных депутатов и все-народное обсуждение.

Тем не менее я бы считал все-таки возможным принять за основу предложенный проект с обязательным учетом высказанных предложений и тех предложений, которые будут письменно переданы в Рабочую группу. Это нужно для того, чтобы дать возможность рабочей группе и всем, кто будет дальше участвовать в доработке проекта, работать и не останавливать этот процесс. Мы не принимаем сейчас Конституцию, мы до публикации еще раз с вами соберемся, еще раз будем обсуждать. А сейчас, для того чтобы этой группе можно было работать дальше с учетом замечаний, можно было бы такое решение принять.

Хотя выступавший здесь член комиссии Готов дал второй вариант проекта решения сегодняшнего заседания Конституционной комиссии.

Я прочитаю его предложения.

«1. Одобрить деятельность Рабочей группы Конституционной комиссии и группы экспертов, проведенной в сентябре — октябре 1990 года; вместе с тем предложенный проект за основу не принимать.

2. Рабочей группе продолжить работу над выполнением Постановления первого Съезда народных депутатов „О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР“ от 22 июня».

Если мы сейчас Конституционную комиссию, Рабочую группу повернем в сторону поправок действующей Конституции, мы нарушим весь процесс. У нас поправки будут нарастать с каждым днем. С каждым законом, принятым Верховным Советом будет нарастать число поправок.

Те поправки, которые возникнут ко времени проведения Съезда, мы во время Съезда и будем обсуждать.

На следующем — декабрьском или январском Съезде мы будем обсуждать, если не будет принята Конституция, поправки к действующей Конституции РСФСР. Этот процесс непрерывный. И сегодня уводить работу Рабочей группы Конституционной комиссии от работы над проектом новой Конституции, по-моему, просто нецелесообразно. Мы потеряем в этом отношении темп.

Читаем дальше проект, подготовленный членом комиссии Глото-вым: «Провести серьезную юридическую экспертизу проектов, включая юридические вузы РСФСР».

3. Рабочей группе в октябре-ноябре сосредоточить внимание на выполнении Постановления первого Съезда народных депутатов, подготовить проект закона об изменении Конституции (по этому вопросу я уже высказался).

4. Секретариату Конституционной комиссии регулярно знакомить всех членов комиссии, прессу с присланными на конкурс проектами».

Я прочитаю еще раз тот проект, о котором говорил с самого начала, с некоторыми изменениями.

«Проект решения пленарного заседания Конституционной комиссии.

1. Принять предложенный проект Конституции Российской Федерации за основу с обязательной доработкой и учетом замечаний, которые высказаны и будут направлены письменно в адрес Рабочей группы.

Направить доработанный проект Конституции Российской Федерации в комитеты и комиссии Верховного Совета РСФСР.

Комитетам и комиссиям, соответственно, до середины ноября представить свои замечания в Рабочую группу.

Затем в ноябре созвать Конституционную комиссию для решения вопроса о публикации проекта Конституции РСФСР.

По решению Конституционной комиссии вынести на Съезд обсуждение проекта новой Конституции.

Поручить секретарю Конституционной комиссии товарищу Румянцеву подготовить информацию для прессы».

Правильное здесь было замечание Конституционной комиссии товарища Глотова: учитывая, что у нас сегодня ведется запись, информацию полностью направить, Олег Германович, всем членам Конституционной комиссии. Соответственно, и потом информиро-

вать о работе над замечаниями и предложениями, которые вам будут направлены.

«Следующее пленарное заседание Конституционной комиссии провести в ноябре 1990 года, до публикации проекта в прессе».

По первому проекту надо ли вносить замечания?

**Из зала:** Мне кажется, что нужно сделать так, чтобы Рабочая группа не выносила на обсуждение те или иные предложения, проекты без предварительного обсуждения их полным составом Рабочей группы.

**Председательствующий.** Согласен.

**Ф.Ш. Арсланова.** Я член Рабочей группы, записалась на выступление, но до меня очередь не дошла. Хочу сказать, что ни один депутат не был лишен возможности работать в составе этой Рабочей группы. Приезжали депутаты союзного масштаба, приезжали депутаты Московского городского и областного Советов.

Рабочая группа работала — шесть депутатов постоянно присутствовали на последнем этапе работы. Я думала, что по вопросам федерального устройства, которые есть в Конституции, сегодня выступят практически все депутаты из национальных округов со своими наболевшими вопросами. Но этого тоже не случилось.

Очень настораживает пассивность Конституционной комиссии, Рабочей группы. Мы работаем по схеме: уловил момент, нужно покритиковать; а что сделать, какая принципиальная позиция самого члена Конституционной комиссии или депутата, нам, членам Рабочей группы, осталась опять не ясно.

Я призываю найти время. В связи с тем что обсуждается настолько серьезный вопрос, как будущее нашего Российского государства, рассматривается вопрос Конституции, кроме слова «критика», давайте делать дело, делать предложения, делать замечания, делать, в конце концов, новые проекты от групп Конституционной комиссии. Тогда наша работа практически пойдет.

Я сегодня не уловила ни одного дельного предложения, которое можно завтра превратить в идею Конституции. Мы опять два с половиной часа покритиковали друг друга и разъезжаемся по всей Руси.

Есть предложение: давайте бросим другие, очень важные наши дела на местах, может быть, в Верховном Совете на время работы Рабочей группы над Конституцией.

**Председательствующий.** Наверное, нельзя согласиться с тем, что ни одного дельного предложения не было высказано. Все-таки были. Я думаю, что были, и немало, очень интересные и дельные предложения. Были, конечно.

Другое дело, что они могли быть высказаны рабочей группе заранее. Это другой вопрос. А сегодня была дискуссия, и она правомерна.

Кто еще хочет высказаться по проекту?

**С места.** В связи с тем что разночтения и разные точки зрения сегодня прозвучали по основам проекта Конституции, я предлагаю не принимать его за основу, а поручить комиссии доработать.

**А.М. Леонтьев.** Сегодня в проекте Конституции очень большой вопрос был поставлен в связи с федеративным устройством. Этот вопрос нас действительно очень волнует, и на местах очень неоднозначный подход к этой проблеме.

Чтобы нам не допустить ошибки в этом очень важном вопросе (а с этим в самом деле связано будущее России, единство России), может быть, когда рассматривается раздел о федеративном устройстве, надо отдельно собрать представителей автономных образований и этот вопрос рассмотреть, поскольку этот вопрос наш, прежде всего.

**Ф.В. Цанн-кай-си.** Я думаю, что если мы не примем сегодня решения «принять за основу» представленный разработанный проект Конституции, то как мы можем поручать Рабочей группе продолжать работу над ним. Над чем она будет работать и что она будет продолжать, в каком направлении?

Здесь, может быть, за исключением двух выступлений, где была подвергнута сомнению сама концепция Конституции, все остальные ее одобрили.

Поэтому если мы не примем за основу представленный проект, как мы можем поручать продолжать работу? Мне думается, то, что предлагается в проекте резолюции Борисом Николаевичем Ельциным, это надо принять. Как раз будут указаны все основные направления и параметры работы Рабочей группы. Иначе надо тогда распустить эту Рабочую группу и поручать другой Рабочей группе подготовить новую концепцию проекта Конституции.

Я считаю, что мы вполне можем принять резолюцию, предложенную Борисом Николаевичем Ельциным. Тем более что она действи-

тельно устраивает абсолютное большинство членов Конституционной комиссии.

**А.Ю. Царёв** Когда я посмотрел данные опроса членов Конституционной комиссии 31 августа, когда я посмотрел результаты опроса общественного мнения, то я заметил что этот проект Конституции соответствует мнению большинства.

Тогда в чем же у нас сомнения? Причем по самым принципиальным вопросам?

Надо обязательно принимать проект за основу!

**Председательствующий.** Есть еще замечания? Нет.

Я считаю, что это настолько принципиальный вопрос, что нам надо обязательно проголосовать — членам Конституционной комиссии. Я не знаю, поименно или по списку, мы же все знаем друг друга!

Пожалуйста, предложение!

**В.К. Варов** (без микрофона не слышно). Уважаемые коллеги! Может быть, небольшой компромисс предложить: одобрить в качестве рабочей основы (шум, оживление, возгласы).

Нет, не совсем то же самое! Данная формула означает, что целый ряд концептуальных моментов (не слышно).

**Ю.Н. Москвич.** Мне бы хотелось сделать такое принципиальное предложение: все-таки попросить проголосовать по списку, пустить прямо сейчас по ряду этот список Конституционной комиссии, чтобы каждый конкретно указал свое мнение. Я не могу возвращаться домой, не заявив свою принципиальную позицию! (Оживление, голоса.)

**Председательствующий.** Ведь не принимаем ни статьи, ни главы, ни структуру. Мы принимаем основу для дальнейшей работы! Пожалуйста.

**В.Н. Любимов.** Товарищи, если говорить так, по большому счету, то нынешний представленный проект на три головы выше того, который мы обсуждали 31 августа.

Но вместе с тем сегодня есть много замечаний. Мне кажется, Борис Николаевич, надо найти здесь какой-то компромисс, который будет заключаться в том, чтобы не лишиться тех авторов, которые сегодня предлагают какие-то определенные концепции морального права участвовать в разработке этой Конституции.



Поэтому самый спорный пункт решения сегодня первый — принять за основу!

Давайте найдем какое-то более приемлемое решение!

Мы не ставим под сомнение, что Рабочая группа, так сказать, работала. Это, мне кажется, большой труд. Но, может быть, несколько человек туда добавить из тех, кто сегодня выступал немножко против этого проекта.

Остальное все здесь приемлемо.

**Председательствующий.** Понятно. Пожалуйста. И давайте будем заканчивать.

**Р.И. Пименов.** Прежде всего, я хочу констатировать, что нет в Конституционной комиссии, в ее секретариате, в Рабочей группе никаких других проектов, кроме того, который вам представлен сегодня на рассмотрение. Поэтому, если это не одобрить, то просто не над чем работать. Есть разрозненные мнения, обзор их дан в «Конституционном вестнике» № 2, там имеется обзор всех писем, которые поступили в технический секретариат. Но это разрозненные мнения, ничего цельного нет. Поэтому если не будет принят за основу этот документ, то просто нечего дальше рассматривать.

Во-вторых, я предлагаю по процедуре голосования: я присоединяюсь к тому, что здесь предложили: провести поименное голосование по списку во избежание каких-нибудь недоразумений в будущем.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Товарищи, может быть, все-таки добавить еще один пункт: рабочей группе рассмотреть все проекты, представленные на конкурс, и раздать их членам Конституционной комиссии, а также, может быть, какие-то внесенные членами Конституционной комиссии серьезные предложения об изменении.

Давайте такой пункт добавим.

Пожалуйста.

**С.А. Гловов.** Товарищи, меня здесь поддержал депутат Варов, я думаю, действительно, мы все заинтересованы в каких-то компромиссах, в каком отношении? Никто, в том числе и я, не думал о том, что Рабочая группа должна прекратить свою деятельность, и все это было напрасно. В первом пункте своего проекта я так и писал: одобрить деятельность Рабочей группы и группы экспертов, проведенную в сентябре — октябре 90-го года. Может быть, тогда просто опустим

«вместе с тем предложенный проект за основу не принимать». Но кто нас заставляет принимать его за основу или нет. Действительно, здесь надо подключаться. Давайте все подключаться и будем делать.

Остальное, я думаю, что здесь много было сказано хорошего.

И один вопрос тогда к Олегу Германовичу. 31 августа звучало, что в Конституционную комиссию поступило то ли пять, то ли семь, то ли шесть каких-то проектов. Я почему и говорил об этом. А сейчас товарищ Пименов говорит, что нет никаких там документов.

**Председательствующий.** Надо их отдать. Надо раздать членам комиссии, чтобы никто не сомневался, что вы что-то держите.

Последнее предложение и переходим к голосованию.

**П.С. Филиппов.** Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Уважаемые депутаты!

Я думаю, что при принятии сейчас решения мы должны крайне правильно оценить политический момент. В этой сложной ситуации, в которой оказалась Россия, сложной ситуации, в которой оказались ее регионы, крайне важно дать ориентир. И если мы сегодня примем предложенный проект за основу, то я уверен, это окажет оздоровляющее воздействие на политическую ситуацию в России.

**Председательствующий.** Компромисс, который депутат Варов предложил: принять, дополнив одним словом «за рабочую основу». За рабочую основу. Давайте все-таки это примем.

В отношении голосования. Что, будем каждую фамилию называть — 100 человек?

Я бы думал, что мы запишем потом, кто «за», кто «против». Сейчас считайте.

**О.Г. Румянцев.** За проект решения первый, который предложен Борисом Николаевичем Ельциным, за рабочую основу и за то, чтобы представить проекты альтернативные.

**Из зала.** У нас противоречие вызывает только первый пункт.

**Председательствующий.** Я понимаю, но, может быть, потом вообще первого пункта не будет. Мы сейчас делаем рабочую основу для дальнейшей работы.

**О.Г. Румянцев.** Я зачитаю: Адров Валерий Михайлович — «за», Амбарцумов Евгений Аршакович — отсутствует, Аношкин Борис Петрович, Арсланова Фануза Шарафиева.

**Из зала.** Зачем зачитывать, за рабочую основу — все.

**Председательствующий.** Если все за рабочую основу, то немного неудобно, какое-то недоверие. Каждый имеет свою позицию, а мы же видим, кто «за», кто «против». Это будет учтено в протоколе.

Кто за то, чтобы принять решение Конституционной комиссии, которое я зачитал, — прошу голосовать членов Конституционной комиссии.

Итак, принять за рабочую основу.

Прошу опустить.

Кто против? Прошу посчитать.

Против — одиннадцать.

Тогда надо сколько «за» тоже посчитать.

Кто «за» — прошу поднять руки. Считайте.

«За» — сорок шесть депутатов. Против — одиннадцать.

Кто воздержался? Два человека.

Решение принято. Пленарное заседание Конституционной комиссии на этом заканчивает свою работу.

(Из зала. «Некоторые не проголосовали».)

Ну, не проголосовали, это дело каждого. Все зарегистрированы, кто сегодня пришел и участвовал, следовательно, будет ясно, кто не голосовал.

На этом заканчивается заседание Конституционной комиссии. Следующее заседание в ноябре месяце. Рабочей группе с экспертами активизировать работу над высказанными замечаниями и предложениями.

Спасибо, до свидания.

# Сопроводительная записка к проекту Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>



РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА  
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ  
Москва, Краснопресненская наб., 2, ДОМ СОВЕТОВ РСФСР

1904. 1990 № 21-26  
тел. 205-90-76  
205-43-08  
205-92-31

Председателям Палат,  
Председателям Комитетов и  
Комиссий Верховного Совета РСФСР,  
членам Верховного Совета РСФСР,  
народным депутатам РСФСР

## СОПРОВОДИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глубокоуважаемые коллеги!

1. Только что вы получили доработанный проект новой Конституции Российской Федерации. Он подготовлен рабочей группой и группой экспертов по решению пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР от 31 августа 1990 г. Проект был принят за рабочую основу на последнем пленарном заседании комиссии 12 октября. В текст внесен ряд изменений, учтены высказанные замечания и содержательные предложения.

После трех месяцев напряженнейшей работы можно сказать определенно: решена первая часть поставленной первым Съездом народных депутатов РСФСР задачи: написана основа Конституции.

Проект ждали, о нем спрашивали. Мы его не утаивали, но и не выносили на парламентский суд до одобрения всей Конституционной комиссией. Теперь же вы получили официальный документ - основу для серьезной работы. С этого момента проект Конституции Российской Федерации выходит за стены Конституционной комиссии и ее рабочей группы.

2. Руководители Конституционной комиссии обращаются к Председателям Палат, Комитетов и Комиссий, к членам Верховного Совета, ко всем народным депутатам РСФСР с предложением: оперативно и внимательно рассмотрите представленный вам проект, обсудите его и подготовьте формальные и неформальные заключения и отзывы. Мы прежде всего ждем конкретных замечаний по тексту, точных формулировок, ясно изложенных тезисов и идей.

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

Конституционная комиссия предлагает следующий **график работы**:

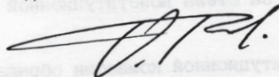
- провести обсуждение проекта в период с 22 октября по 2 ноября;
- проводить заседания комитетов и комиссий с участием членов рабочей группы Конституционной комиссии; согласовать этот вопрос в секретариате Комиссии (комнаты 440, 442, 444; телефоны 205-54-60; 205-90-76); разработчики проекта готовы прийти на любое заседание, посвященное рассмотрению Конституции;
- до 5 ноября представить в Конституционную комиссию свои замечания в письменном виде;
- в период до 10 ноября Комиссия рассмотрит поступившие замечания и учтет их при доработке проекта.

3. Для рассмотрения проекта понадобится дополнительная информация: стенограммы пленарных заседаний Конституционной комиссии; статьи авторов проекта; материалы российских и зарубежных экспертов. Часть этих материалов вы найдете в выпускаемом Конституционной комиссией бюллетене "Конституционный Вестник". Сейчас завершается тиражирование первых номеров бюллетеня.

4. Но внутрипарламентское рассмотрение - всего лишь подделла. Предстоит самая широкая работа с обществом - на встречах с избирателями, в поездках по Республике, в средствах массовой информации. Всем депутатам стоит приложить силы и знания к разъяснению структуры, принципов и содержания новой Конституции, смысла и хода конституционного процесса, готовя общественное сознание и само российское общество к завершающему этапу нашей ответственной работы -

#### **К ПРИНЯТИЮ НОВОГО ОСНОВНОГО ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Секретарь Конституционной комиссии,  
руководитель авторской группы,  
н. д. РСФСР



О. Г. Румянцев.

19 октября 1990 года.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПЕРВОГО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР  
от 31 октября 1990 г.**

**«О мерах по обеспечению работы над проектом  
Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>**

Во исполнение Постановления I Съезда народных депутатов РСФСР «Об образовании Конституционной комиссии», Распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1990 г. «О порядке деятельности Конституционной комиссии РСФСР» и в соответствии с решением Конституционной комиссии от 12 октября 1990 г. постановляю.

1. В соответствии с решением Конституционной комиссии от 12 октября 1990 г. председателям комитетов Верховного Совета РСФСР и комиссий палат Верховного Совета представить свои предложения, замечания и дополнения к проекту Конституции в Конституционную комиссию не позднее 5 ноября 1990 г.

2. Рабочей группе Конституционной комиссии доработать проект Конституции с учетом предложений членов комиссии, комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов РСФСР.

Финансово-хозяйственному отделу Верховного Совета РСФСР, Управлению Делами Совета Министров РСФСР обеспечить работу Рабочей группы на базе «Архангельское» в период с 4 по 11 ноября с.г.

3. Созвать пленарное заседание Конституционной комиссии в понедельник 12 ноября в 11:00.

4. Для координации работ по доработке проекта Конституции и учету предложений, замечаний и дополнений по проекту Конституции сформировать временный рабочий орган — Редакционный совет, в структуре которого предусмотреть следующие рабочие группы:

а) авторскую группу, включающую членов рабочей группы и экспертов Конституционной комиссии (руководитель — народный депутат РСФСР О.Г. Румянцев);

б) группу юридической и стилистической экспертизы, включающую профессиональных юристов и политиков (руководитель — эксперт, д.ю.н. В.Д. Зорькин);

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР. Распоряжение не имеет номера.

в) организационно-аналитическую группу (руководитель — А.А. Собянин), для чего реорганизовать технический секретариат Конституционной комиссии в соответствии с приложением 1.

5. Провести обсуждение проекта Конституции Российской Федерации, принятого Конституционной комиссией за основу, на сессиях республиканских, краевых и областных Советов и представить предложения, замечания и дополнения к проекту в Конституционную комиссию РСФСР не позднее 1 декабря 1990 г.

Отделу Президиума Верховного Совета РСФСР по делам местных Советов составить график проведения обсуждений в республиканских, краевых, областных и местных Советах.

Конституционной комиссии РСФСР, Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления и Отделу Президиума Верховного Совета РСФСР по делам местных Советов обеспечить участие народных депутатов РСФСР и экспертов в работе таких сессий.

6. Общему отделу Президиума Верховного Совета РСФСР выделить группу по обработке почты, поступающей в Конституционную комиссию РСФСР.

7. Комитету по законодательству, Юридическому отделу Верховного Совета РСФСР создать группу по обработке предложений Комитетов и Комиссий Верховного Совета РСФСР к проекту Конституции.

8. Министерству юстиции РСФСР создать в своей структуре сектор юридической и стилистической обработки проекта Конституции Российской Федерации и предложений, поступающих от комиссий по законодательству местных Советов.

9. Министерству народного образования РСФСР, Комитету по науке и народному образованию обеспечить привлечение студентов старших курсов и аспирантов юридических вузов к прохождению практики в организационно-аналитической группе Конституционной комиссии на период с 1 ноября по 31 декабря 1990 г.

10. Финансово-хозяйственному отделу Президиума Верховного Совета РСФСР выделить в распоряжение Конституционной комиссии помещения для размещения привлекаемого персонала и техники, а также решить вопрос с их оплатой.

Редакционно-издательскому отделу, финансово-хозяйственному отделу и общему отделу Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечить регулярный выпуск бюллетеня «Конституционный вестник» и его распространение среди депутатов Советов всех уровней; для этой цели изыскать 12 тонн бумаги.

11. Информационной службе Совета Министров РСФСР, информационно-вычислительному сектору общего отдела Президиума Верхов-

ного Совета РСФСР и ЦЭКДИСИ СССР обеспечить создание в Конституционной комиссии локальной компьютерной сети и ее программное обеспечение для нужд конституционного процесса.

12. Рабочей группе Конституционной комиссии, пресс-группе при Председателе Верховного Совета РСФСР, Министру печати и массовой информации РСФСР создать пресс-группу для информационного обеспечения хода работы над Конституцией.

13. Министерству печати и массовой информации обеспечить публикацию проекта Конституции Российской Федерации в республиканских и местных газетах; создать в республиканских средствах массовой информации специальные рубрики (радио- и телепередачи), посвященные новой Конституции; привлечь членов Конституционной комиссии РСФСР, экспертов, специалистов в области конституционного права и политологии к регулярной публикации материалов по новой Конституции Российской Федерации.

#### Приложение 1.

##### **СТРУКТУРА ОРГАНИЗАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ГРУППЫ**

- 1) Группа организационного обеспечения работы Редакционного совета — 10 человек;
- 2) Группа первичной обработки поступающих предложений — 30 человек;
- 3) Группа электронной техники — 10 человек;
- 4) Группа информации и тиражирования, редакция бюллетеня “Конституционный вестник” — 8 человек;
- 5) Пресс-группа — 3 человека;
- 6) Группа анализа и обобщения предложений по разделам проекта Конституции — 25 человек.
- 7) Группа социологического анализа — 5 человек.

#### Приложение 2.

##### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗМЕЩЕНИЮ ПЕРСОНАЛА И ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ**

3 комнаты (или зал) — группа первичной обработки специалисты по первичной обработке писем и средства связи

3 комнаты — группа электроники — операторы ПЭВМ и компьютеры

2 комнаты — компьютеры и программисты поддержки

2 комнаты — компьютеры и группа информации

3 комнаты — сотрудники привлеченных организаций



Приложение 3.

**СОСТАВ АППАРАТНЫХ СРЕДСТВ, НЕОБХОДИМЫХ  
ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ГРУППЫ**

1. Персональная ЭВМ типа IBM PC/AT 5 шт включающая:
  - процессор 80286/80287
  - HDD 120 Мб
  - FDD 5. 25"
  - FDD 3. 5"
  - ОЗУ 1 Мб
  - монитор EGA (видеоадаптеры должны соответствовать типу монитора)
  - принтер «EPSON FX-1050»
  - «мышь» 5 шт
2. Персональная ЭВМ типа IBM PC/AT 5 шт включающая:
  - процессор 80286/80287
  - HDD 80 Мб
  - FDD 5.25"
  - FDD 3. 5"
  - ОЗУ 1 Мб
  - монитор VGA (видеоадаптер должны соответствовать типа монитора)
  - принтер «EPSON FX-1050»
  - «мышь» 5 шт
3. Лента для принтера 18 шт
4. Лазерный принтер «HP JET 2PI» 2 шт
5. Картриджи к лазерному принтеру 3 шт
6. Дискеты:
  - 5.25" DS HD 300 шт
  - 3. 5" DS HD 100 шт
7. Стриммер 1 шт

**Первый заместитель Председателя  
Верховного Совета РСФСР,  
заместитель Председателя  
Конституционной комиссии РСФСР**

**Р.И. ХАСБУЛАТОВ**

СТЕНОГРАММА  
ОДИННАДЦАТОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР  
от 1 ноября 1990 г.<sup>1</sup>

*Дом Советов РСФСР,  
зал заседаний Верховного Совета РСФСР.  
1 ноября 1990 года. 10 часов утра.*

*Председательствует Председатель Совета Республики  
Верховного Совета РСФСР В.Б. Исаков.*

**Председательствующий.** Здравствуйте, уважаемые товарищи! Прошу занимать места. Позвольте открыть очередное заседание Совета Республики. Прошу зарегистрироваться.

Результаты регистрации  
Всего депутатов ..... 126  
Присутствует ..... 79  
Отсутствует ..... 47

К сожалению, опять на начало заседания у нас не хватает кворума. Но будем надеяться, что по ходу работы он возникнет.

Итак, сегодня на повестке дня обсуждение проекта Конституции РСФСР, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссии. Должен проинформировать вас, что этот проект рассматривался на пленарном заседании Конституционной комиссии, где состоялось его обсуждение. Выступили члены Рабочей группы, и этот проект был принят за рабочую основу. Проект Конституции был передан для обсуждения в комитеты и комиссии. Многие комитеты и комиссии его обсудили, как это видно из плана работы. Сегодня мы обсуждаем проект Конституции РСФСР в палате. Но я не вижу Олега Германовича Румянцева, который должен был сегодня докладывать, но есть народный депутат Амбарцумов, заместитель председателя Комитета по международным делам, координатор Рабочей группы Конституционной комиссии. Я могу Вам предоставить слово. У Вас по ведению? Извините, пожалуйста. Первый микрофон.

---

<sup>1</sup> Бюллетень заседания Совета Республики Верховного Совета РСФСР 1990. № 11. 1 нояб.

**А.А. Пономарев**, *Жердевский территориальный избирательный округ, Тамбовская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Владимир Борисович! Я глубоко Вас уважаю, но мне совершенно непонятно Ваше заявление о том, что обсуждение проекта Конституции происходило в комитетах и комиссиях. Я должен сказать, что это совершенно не так. Мы, например, в своем аграрном комитете этот документ не обсуждали. Я думаю, что и в других комитетах и комиссиях вряд ли обсуждали. И сразу же выносить названный вопрос на заседание палаты было бы не совсем правильно, потому что на руках у нас проекта нет, а мы сейчас будем обсуждать в палате.

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи, существует график работы над проектом Конституции РСФСР. Конечно, каждому вручить экземпляр проекта комиссии было сложно. Мне говорили, что 5—6 экземпляров проекта Конституции раздали. И многие комитеты и комиссии все же поработали над этим проектом. Извините, здесь сами депутаты могли проявить инициативу. Это первое.

Второе. Вы знаете, что проект Конституции у нас включен в повестку дня Съезда. 15 ноября предполагается проведение пленарного заседания Конституционной комиссии, которое будет решать этот вопрос.

Я думаю, что не совсем правильно, если данный вопрос будет решаться без учета мнений комитетов, комиссий, палат и членов Верховного Совета. По этому проекту высказался съезд «Демократической России», высказался ряд общественных организаций. Но главное слово должно быть за нами. Я понимаю, что сегодня не все готовы к разговору. Но боюсь, что откладывать этот разговор дальше нельзя, потому что перед Съездом у нас пойдут экономические законопроекты, совершенно неотложные, и мы там можем просто скомкать обсуждение проекта Конституции и не успеть. Пожалуйста, первый микрофон.

**Ф.А. Хараев**, *Октябрьский территориальный избирательный округ, Кабардино-Балкарская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Я поддерживаю выступление предыдущего депутата относительно того, что неправомерно выносить обсуждение этого вопроса в палату без детальной его проработки и обсуждения в комитетах и комиссиях. Насколько мне известно, с мест тоже не приглашались. Даже члены Конституционной комиссии, представители национальных образований не участвовали в этом. И почему этот вопрос сра-

зу выносятся на заседание палаты? Я считаю, что это неправомерно. График — это форма, а форма не должна противоречить содержанию.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**А.Г. Селиванов,** *Североморский территориальный избирательный округ, Мурманская область, член Верховного Совета РСФСР.*

У меня вопрос в связи с этим. Вы говорите «на заседании палат». А почему Палата национальностей не выносит этот вопрос на обсуждение, если это так важно и необходимо сделать до нашего отъезда к избирателям, где мы можем и над этим вопросом поработать?

**Председательствующий.** Я не могу отвечать за палату Национальностей. Я могу вам лишь сказать, что они уже дважды обсуждали Федеративный договор. А мы — нет.

**А.Г. Селиванов.** Вы сказали, что очень важно знать мнение комитетов, палат, поэтому я и спрашиваю: а Палата национальностей?

**Председательствующий.** Палата национальностей это обсудит, когда сочтет нужным. Пожалуйста, первый микрофон.

**М.И. Лапшин,** *Ступинский территориальный избирательный округ, Московская область.*

Владимир Борисович, я возражаю против подмены понятий. Ведь на заседании Конституционной комиссии было принято решение считать представленный интересный материал лишь как рабочую основу для дальнейшей работы. Сегодня разговор идет уже о проекте. По-моему, проекта вообще не существует в природе. Мы начинаем обсуждать то, чего практически нет и официально не признано. И, насколько я понял из утвержденной повестки дня работы второго Съезда народных депутатов РСФСР, речь идет о том, чтобы послушать отчет о работе Конституционной комиссии, а не обсуждать проект, у которого опять, повторяю, нет основы как таковой. И мне кажется, совершенно правильно высказывалось мнение на Конституционной комиссии о нескольких альтернативных вариантах, хотя бы в порядке рабочих.

Я поддерживаю точку зрения народного депутата Бабурина о том, что сейчас в Республике слишком много экономических проблем, которые нам надо решать более основательно, а не погружаться в болезнь законотворчества, которая, мягко говоря, не находит поддержки у избирателей. Наши избиратели прекрасно знают, что ряд стран процветает, не имея, по примеру Великобритании, Конститу-

ции, но имея проработанными другие законы. Я хотел бы, чтобы к моему голосу Совет Республики все-таки прислушался. Спасибо.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**Е.Н. Ким,** *Засвияжский территориальный избирательный округ, Ульяновская область.*

Я хочу предложить компромиссный вариант. Я, правда, не согласен с тем, что проект не раздавался. Например, в нашем комитете все, кто хотел, его получили. И, вообще говоря, время для проработки было — как для индивидуальной, так и в комитетах. Другое дело, что не все комитеты этим временем воспользовались. Но раз уж так сложилось, сегодня необходимо получить информацию от Конституционной комиссии, задать представителям авторской группы вопросы, а потом разойтись по комитетам. А завтра, может быть, провести заседание палаты. Завтра у нас день рабочий?

**Председательствующий.** Извините, мы уже объявили график, и, наверное, неправильно сейчас его пересматривать.

**Е.Н. Ким.** Я просто не вижу выхода. В сложившейся ситуации считать, что сегодня состоится обсуждение в палате, тоже было бы неправильным. Сегодня, очевидно, можно только получить информацию.

**Председательствующий.** Хорошо. Третий микрофон.

**Ю.А. Ельцов,** *Раменский городской территориальный избирательный округ, Московская область.*

Мне кажется, на заседании палаты Республики вполне можно обсуждать проект Конституции. Вероятно, не во всех комитетах обсуждали, но в Комитете по науке и народному образованию было обсуждение (уже не первое, как я думаю) этого проекта Конституции, принятого за рабочую основу. Кроме того, мы дали слово, что обсуждение проекта Конституции будет и с народом. Вот, в частности, в моей газете в Раменском районе Московской области, в ближнем Подмосковье, этот проект уже печатается. Так что же, народ обсуждает, а мы не будем обсуждать? Спасибо.

**Председательствующий.** Четвертый микрофон.

**Ю.А. Рыжов,** *Нижегородский территориальный избирательный округ, Нижегородская область.*

Я, во-первых, хочу опровергнуть заявление, что проект Конституции не обсуждался в комитетах. В ряде комитетов (мне это доподлинно известно, я даже могу назвать их) этот проект обсуждался.

Во-вторых, здесь делается попытка заявить, что проекта не существует. Как он называется — рабочей основой или просто основой, не столь важно, но смешно говорить, что документа нет. Каждый может убедиться в том, что это не так. Документ существует. Но главное в том, что он сейчас для России просто необходим, потому что это будет правовая основа для новой экономической политики и для создания государственности. И отрицать важность, необходимость этого документа сейчас просто нельзя.

**Председательствующий.** Первый микрофон.

**Н.Н. Орлов,** *Фроловский территориальный избирательный округ, Волгоградская область.*

Во-первых, на первом Съезде не решался вопрос о новой Конституции. Разговор шел о том, что нужно доработать старую. И второе. В проекте второго внеочередного Съезда тоже нет такого вопроса — о принятии новой Конституции. Там написано: «О Конституции». И давайте, наверное, начнем с того, что обсудим основные концепции еще старой и какие нужно менять статьи, а потом переходить к новой. Если мы сейчас будем работать только над проектом Конституции, это будет в корне неправильно. Сегодня выносить это на заседание палаты преждевременно,

**Председательствующий.** Второй микрофон, пожалуйста.

**Ф.В. Цанн-кай-си,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Владимирская область.*

Я являюсь членом Рабочей группы Конституционной комиссии, выскажу два соображения по поводу проекта Конституции. Логика, согласно которой сейчас не время принимать Конституцию, учитывая переломный, неопределенный характер нашего времени, может получить возражения сторонников другой, более убедительной логики. Как раз учитывая смутность нашего времени, его как можно быстрее следует направить в твердые конституционные формы, где бы перебродила, отстоялась вся эта смута. Я могу привести десятки примеров, когда Конституции других стран принимались в точно таких же смутных и трагических ситуациях. Разве американская Конституция принималась не в самое смутное в ее истории время, оказавшись, тем не менее, столь долговечной? Если мы создадим всякого рода временные постановления, внесем временные поправки, то и отношение к такой Конституции будет временным. Считаю, что логика развития сегодняшних событий обязывает нас принять Кон-

ституцию Российской Федерации, чтобы всю неопределенность, неясность, непредсказуемость общественных процессов направить в твердые конституционные формы. Это первое.

Второе замечание. Сейчас, на мой взгляд, есть две силы, которые не хотят принятия Конституции. Первая надеется сделать реванш, вернуться к прежнему образу жизни в условиях административно-командной системы, поэтому не заинтересована в юридически твердой Конституции, которая этому воспрепятствует. Вторая сила — это коррумпированные элементы, стихия, рынок, спекулянты, которые заинтересованы в продлении неопределенности.

Учитывая это, мы должны обсуждать проект и как можно быстрее принимать Конституцию. Тем более что Конституционная комиссия дважды обсуждала проекты. И то, что предлагает Рабочая группа.. (Возражающие возгласы из зала.) Если у вас нет текста, это не вина Конституционной комиссии. Десять дней, как проект Конституции роздан в комитеты и комиссии. Считаю, что затяжка с принятием Конституции будет иметь печальные последствия для судьбы нашего государства.

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи, позвольте несколько замечаний. Когда два дня назад мы объявили, что этот вопрос выносится на заседание палаты, никто не возразил. Сегодня, когда мы собрались, оказывается, что обсуждение проекта многих не устраивает, хотя о повестке дня было объявлено заранее. У меня следующее предложение. Поскольку обсуждение вопроса по существу уже началось, позволю себе сформулировать предложение, и приступим к работе. Давайте расширим рамки обсуждения. То есть пусть в поле зрения попадет не только проект Конституции, который выносит Конституционная комиссия, но и более широко конституционный процесс, подготовка этого вопроса к Съезду народных депутатов. То есть я не ограничиваю здесь депутатов только рамками проекта. В их праве затронуть проблему более широко, высказать свое мнение о том, какие они видят недоработки в действующей Конституции РСФСР. Это право депутатов. Может быть, согласимся на этом и приступим к работе?

Первый микрофон, что у Вас?

**В.И. Герасимов,** *Выборгский территориальный избирательный округ, Ленинградская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Владимир Борисович, я полностью согласен. Действительно, может быть, нам стоит на эту сторону обратить внимание. Давайте все

внимательно проанализируем, как шла работа над проектом Конституции. Мы были поставлены в очень жесткие рамки. Во-первых, идет сессия. Все комитеты и комиссии связывали работу с программой «500 дней». Все комитеты буквально загружены законопроектами срочного порядка, которые действительно необходимы. В это время небольшая группа работает в какой-то мере изолированно, мы не имеем возможности войти в этот процесс. И сегодня это выдается как основа широкой отработки. Это же совершенно неверно. Я не согласен ни с Кимом, ни с Ельцовым будто это все проработано. У нас в комитете только 12 ноября будет рассмотрение проекта. Как же сегодня мы можем дать заключение? Кто-то делает и навязывает нам мнение. С проектом Конституции в принципе я знаком, это неплохой вариант, но этим документом должен заниматься Верховный Совет, а получается, что Верховный Совет, по сути, выключен из этой работы.

**Председательствующий.** Вот, есть возможность к этой работе подключиться в палате. Второй микрофон, пожалуйста.

**В.И. Жигулин,** *Чукотский территориальный избирательный округ, Чукотский автономный округ, член Верховного Совета РСФСР.*

Во-первых, я бы предложил еще раз зарегистрироваться и при наличии кворума просто поставить вопрос на голосование, как вообще и положено быть.

А в части обсуждения я могу сказать, что наш Комитет по строительству и архитектуре проект Конституции прорабатывал с присутствием консультантов из Конституционной комиссии. Документы нам были выданы.

**Председательствующий.** Третий микрофон.

**С.А. Глотов,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Краснодарский край.*

Я специально прибыл сегодня на обсуждение этой повестки дня. Совершенно согласен с тем, что нужно ее сегодня обсудить, и обсудить, наверное, не только тот текст, который есть у вас на руках, а само развитие конституционного процесса в России. Я думаю, что присутствующим здесь товарищам есть что сказать, потому что среди моих коллег, членов Конституционной комиссии, имеются принципиальные расхождения концептуального порядка. Я об этом выступал и говорил. Меня поддержал товарищ Бабурин. Я думаю, что



мы выступим и доложим членам Верховного Совета, как идет развитие конституционного процесса у нас в комиссии, какие здесь перспективы.

**Председательствующий.** Четвертый микрофон.

**С.Н. Андропов,** *Подольский сельский территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета РСФСР.*

У меня, Владимир Борисович, такое впечатление, что значительная часть депутатов не ознакомилась с документами и теперь им просто нечего обсуждать. Что же касается обсуждения проекта Конституции, то нам сегодня дается прекрасная возможность. В комитетах мы вряд ли такую возможность получим. В зале я вижу большую группу разработчиков. Нам предоставляется возможность напрямую задать им вопросы, которые нас волнуют, и получить ответы. А после этого никто нам не помешает провести дополнительное обсуждение в комитетах и комиссиях. И никто нас не вынуждает принимать какие-то конкретные решения, если мы не придем к каким-то решениям.

**Председательствующий.** Может быть, мы уговорили друг друга? Давайте перейдем к обсуждению. Пожалуйста, пятый микрофон.

**В.А. Тихонов,** *Свердловский территориальный избирательный округ, Красноярский край.*

Не могли бы нам сказать, сколько есть заключений, каких комитетов и комиссий?

**Председательствующий.** Мы попросим докладчиков об этом сказать.

**В.А. Тихонов.** Я что хочу сказать, что действительно проекта-то Конституции ведь нет. У нас, в Комитете по экономической реформе, он не обсуждался, в большинстве комитетов и комиссий тоже не обсуждался. Проектом считается тот документ, который прошел какое-то обсуждение и с учетом замечаний был подработан. А этот документ — только рабочая основа, а действительного проекта нет, и выносить его в палаты, я согласен с предыдущим выступающим, нет никаких оснований.

**А.С. Соколов,** *Раменский сельский территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета РСФСР.*

То, что надо послушать вопрос о ходе работы над этим документом, я думаю, допустимо. Но рассматривать проект Конституции

преждевременно, поскольку нет решений Конституционной комиссии о том, чтобы считать его проектом при направлении документа для работы в комитеты и комиссии Верховного Совета. Этого документа нет. Это просто вариант Рабочей группы. Мы готовы послушать, но не обсуждать его.

**В.В. Фрукалов**, *Азовский территориальный избирательный округ, Ростовская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Я присоединяюсь к сказанному предыдущими товарищами, потому что в нашем комитете этот вариант не обсуждался. Но у меня вопрос к председательствующему. Почему сегодня нарушен тот порядок, который существовал все время в работе и палат, и сессии. Всегда перед входом в зал раздавались документы. Сегодня этого нет. Почему?

**Председательствующий.** Я должен сказать, что мы всегда считываем на то, что депутаты не возьмут с собой проект, забудут и так далее. Поэтому 30—40 резервных экземпляров имеется для того, чтобы вручить вам. С нуля мы никогда обсуждение не начинаем. Вы могли это заметить. Но проект Конституции — это 70 страниц текста. Резервных экземпляров, чтобы вручить их вам, мы не имеем.

**В.В. Фрукалов.** Но как же мы будем обсуждать проект, когда у нас ничего на руках нет.

**Председательствующий.** Комиссия готова дать. Но проекты раздавались 19 октября, все, кто хотел, эти проекты получили. Конституционная комиссия приняла заявку и, я думаю, удовлетворит законные требования депутатов, даст им возможность ознакомиться с полным текстом этого документа. Теперь, что касается ответственности, которую мы берем на себя, обсуждая данный документ. Я понимаю, что Вас именно тревожит — не получится ли так, что, обсудив данный рабочий проект, мы в какой-то мере уже будем нести ответственность за него. Должен сказать, что мы не собираемся навязывать палате ответственность за что бы то ни было. Только с чем вы, уважаемые депутаты, согласитесь, за то мы и будем отвечать. Если мы ограничимся сегодня только обсуждением проекта, за это мы и будем отвечать. В какой-то мере одобрим сегодня тот проект, который будет предметом обсуждения, — хорошо, значит, примем такое решение, Но давайте с самого начала договоримся, что никаких навязываний здесь не будет.

Я полагаю, что внеочередную разминку на этом можно закончить. Давайте регистрируемся.

Результаты регистрации	
Всего депутатов .....	26
Присутствует .....	99
Отсутствует .....	27

Кворум есть, продолжим работу.

Уважаемые товарищи, повестку дня мы утвердили в начале недели, зачем же каждый день голосовать. Вновь возвращаться к этому вопросу необходимости нет. Разве это будет деловая обстановка, если мы каждый день будем пересматривать повестку? Давайте пойдем по той повестке, с которой мы согласились.

Позвольте мне предоставить слово Олегу Германовичу Румянцеву. Правда, я должен заметить, что опоздание Олега Германовича на 10 минут отнюдь не свидетельствует о его уважении к палате. Пожалуйста. Сколько Вам необходимо, Олег Германович?

**О.Г. Румянецв**, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Сколько дадите, уважаемая палата.

**Председательствующий.** Видимо, в пределах общего регламента, до 10 минут.

**О.Г. Румянецв.** Опоздание мое, уважаемые депутаты, вызвано тем, что в Москве сейчас заносы, и я попал в сложную автомобильную обстановку.

Мне кажется, что здесь произошла накладка. Сейчас мы решили посоветоваться с членами Верховного Совета, в данном случае в Совете Республики, по тому проекту, который принят за рабочую основу пленарным заседанием Конституционной комиссии от 12 октября. В газете «Советская Россия», в ту пору еще являвшейся органом Верховного Совета РСФСР, нашим официальным изданием, было опубликовано сообщение, которое, надеюсь, вы читали. В проекте Конституции, который был вам роздан, помещено коммюнике пленарного заседания Конституционной комиссии РСФСР. Пункт четвертый решения пленарного заседания Конституционной комиссии: комитетам и комиссиям провести обсуждение проекта, представить свои замечания в Конституционную комиссию до 5 ноября 1990 года. Насколько я знаю, уже 8 комитетов обсудили проект. В остальных до 5 ноября обсуждение должно состояться. Это вопрос к пред-

седателям комитетов и к заместителям председателей комитетов и комиссий Верховного Совета. Обсуждение идет достаточно продуктивно.

Но здесь выясняется потребность не столько в рассмотрении проекта по содержанию (к удивлению, некоторые депутаты с ним не знакомы), а в обсуждении конституционного процесса, того, как готовилась Конституция, нужна ли она вообще, когда ее принимать и так далее. Если в этой плоскости Совет Республики сочтет необходимым обсуждать Конституцию, давайте обсуждать в этой плоскости, если мы еще не готовы, давайте передвинем содержание и будем обсуждать его после следующего пленарного заседания Конституционной комиссии, когда проект будет рассмотрен в целом с учетом предложений и поправок комитетов и комиссий. Соберемся вновь уже для официального обсуждения проекта Конституции. Давайте начнем с рассмотрения конституционного процесса.

Прежде всего, я хотел бы дать информацию по поводу раздачи текста Конституции. Говорят, что Конституция не раздавалась. Конституцию начали раздавать сразу, как только прошло пленарное заседание 12 октября, вот уже полмесяца она раздается, роздано 3 тысячи экземпляров — куда же больше? Но если у кого-то из 250 членов Верховного Совета текста до сих пор нет, объяснить это, видимо, можно только малой инициативностью этих членов Верховного Совета. Представители комитетов и комиссий брали текст Конституции по спискам своих комитетов, у нас ведется запись, кто получил, и удивительно, что сейчас товарищи заявляют, что у них текста нет. Пожалуйста, в комнате 444-й вы всегда сможете его получить. (Шум в зале.)

**Председательствующий.** Прошу внимания, уважаемые товарищи. Уважаемые товарищи, я прошу внимания к докладчику. Товарищ Цанн-кай-си, я к Вам в том числе обращаюсь. Пожалуйста, Олег Германович.

**О.Г. Румянцев.** Спасибо, Владимир Борисович. Хорошо, что мы здесь можем снять упреки в том, что кто-то кого-то не информирует. Работа Конституционной комиссии ведется полностью гласно и открыто. 22 июня, в последний день работы нашего первого Съезда, было издано распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР, Председателя Конституционной комиссии Бориса Нико-

лаевича Ельцина. Оно определило создание Рабочей группы в рамках Конституционной комиссии не с целью внесения поправок в ныне действующий проект Конституции, товарищ майор (я обращаюсь к депутату Гловову), а с одной лишь целью: подготовки проекта новой Конституции.

Конституционная комиссия избиралась Съездом. В ней есть представители всех субъектов Федерации. Тот принцип, который мы предлагали, — чтобы там работали профессионалы, на освобожденной основе, — был отклонен. Работа над Конституцией ведется на общественных началах. Все мы состоим в том или другом комитете, у каждого много работы, но часть членов Рабочей группы сочла возможным отказаться от многого и в своей жизни, и в своей службе, чтобы сосредоточиться на работе над Конституцией. Все заседания Рабочей группы открытые, работа в «Архангельском» была открытой. К нам приезжали депутаты РСФСР, Советского Союза, не члены Конституционной комиссии, все их поправки и предложения мы принимали. Проект выходит за стены Конституционной комиссии, чтобы нам продолжать работу вместе. Если у нас сохранится такая ситуация, что работа над проектом новой Конституции будет считаться делом узкой группы лиц, личным делом Румянцева или личным делом Бабурина, тогда у нас ничего не получится.

На Съезд народных депутатов РСФСР мы выносили Декларацию о государственном суверенитете — найдя верный сценарий, ту идею, которая нас всех сплотит, которая зажжет Съезд и позволит объединиться всем депутатам вокруг лидера Российского парламента — Бориса Николаевича Ельцина. Это произошло, удачно произошло. Реализована идея, которая дает новую основу для выдвижения России, ее отхода от кризиса. Сейчас мы предлагаем платформу демократии для того, чтобы наше общество сплотилось. Наш Президент Михаил Сергеевич Горбачев, выступая в Испании, правильно сказал, что совсем недавно, 10–12 лет назад, Испания пережила схожую ситуацию — переход от авторитарной системы к демократическому жизнеустройству через принятие новой Конституции — и пришла к гражданскому согласию на платформе демократии. Я разделяю слова Президента. Здесь, в России, мы тоже можем утвердить демократическое жизнеустройство. Зачем же говорить об этом только в Испании? Давайте применим к России. Вот вам платформа демократии.

Давайте ее вместе доработаем, и на ее основе достигнем гражданского согласия. Это и есть главная цель новой Конституции.

Нас подчас упрекают, что мы диктуем свою волю (товарищ Багагов, например, при обсуждении повестки дня Съезда говорил: Румянцев, выступая на съезде «Демократической России», заявил, что программа движения заложена в основу новой Конституции России). Отнюдь нет. У «Демократической России» нет программы и не может быть: это движение! Но оно ориентировано на положения новой Конституции Российской Федерации. Дай бог, чтобы каждая партия, каждое движение были ориентированы на какую-то общую, конституционную платформу — только так мы достигнем согласия. Проект Конституции не является документом отдельной политической группировки.

Я знаю, что по инициативе коммунистического руководства готовится альтернативный проект. Будет тревожно, если мы на Съезде народных депутатов получим два противостоящих друг другу проекта. Проект, допустим, одобренный Конституционной комиссией, и проект, выдвигаемый, скажем, блоком «Коммунисты России». Мы уже пытались соединить ужа и змею в программах перехода к рынку. Вы знаете, что в результате потеряли два месяца. Вы одобрили с 1 ноября реализацию программы перехода к рынку «500 дней». Но вам скажет Явлинский, что стабилизационного периода уже не получится, неинфляционного развития процесса уже не будет. Вот что значит соединить два противоположных и подчас взаимоисключающих подхода: либо мы действительно заменяем систему, устанавливая в нашей стране демократический конституционный строй, либо мы принимаем еще одну, пятую по счету, коммунистическую конституцию. Я ни в коем случае не хочу умалить интересы одной из партий, действующих в нашем обществе. Но мы уже имели четыре таких Конституции, и они ничего не дали стране и людям. Значит, что-то не работает. Давайте посмотрим: может быть, иная основа будет работать, ведь мы используем общечивилизационные достижения, они заложены в данный проект. Большинство из вас, надеюсь, прочитало его и отметило, что механизмы, заложенные в новую Конституцию, апробированы мировым развитием. Давайте примем новую Конституцию, и тогда Россия, может быть, вернется на путь цивилизованного развития.

Говоря о конституционном процессе, я глубоко убежден, что новую Конституцию мы должны принять как можно скорее. Но для этого необходимо несколько условий — главное, чтобы мы, депутаты Верховного Совета, народные депутаты РСФСР, восприняли ее как свое родное и кровное дело.

Согласитесь, невозможно мыслить конституционными законами, которые вы здесь обсуждаете, невозможно выносить принципиальные вопросы на Съезд, не имея основы, не имея ориентира. В обществе фрустрация, общественное сознание дезориентировано — куда идти, какие у нас ценности, какие цели? Конституция являет собой не только документ правового, юридического характера прямого действия — она имеет очень важное воспитательное значение. Ведь в нашем обществе, не имеющем уважения ни к Библии, ни к правам человека, ни к его собственности или частной жизни, нужен документ, который заложит традиции здоровых ценностей.

Очень важное отличие данной Конституции: она не идеологизирована, но имеет серьезную воспитательную нагрузку. Не случайно есть специальный раздел «Гражданское общество»: из философских категорий, из категорий политологии оно вынесено на уровень конституционной категории. И основы семьи, воспитания, религии, культуры, собственности, труда, предпринимательства, общественных организаций, общественных отношений и общественных институтов — все это закладывается сюда. Закладывается традиция существования этих уровней: уровня личности, уровня гражданского общества и уровня государственной власти. В этом суть концепций Конституции. Эти уровни взаимопроникают, они взаимодоговариваются. Текстом такого договора становится Основной Закон..

**Председательствующий.** Олег Германович, 11 минут уже.

**О.Г. Румянцев.** Сколько у меня еще?

**Председательствующий.** Все, закончилось Ваше время.

**О.Г. Румянцев.** Разрешите две минуты для завершения.

**Председательствующий.** Хорошо, давайте.

**О.Г. Румянцев.** Еще нам нужно договориться между центром и субъектами Федерации: что, будем ждать Федеративного договора, которого никогда не было в России, или все-таки попытаемся в рамках Конституции определить правовые отношения между центром и частями Федерации, ее субъектами? В этом смысле Конституция станет барьером на пути распада России: угроза распада российской

государственности становится все более и более очевидной. Конституция противостоит такой угрозе, имея охранительное значение для всего государства. Неужели это не важно? Неужели это не заботит народного депутата сегодня? Без такого документа в России продолжится раздразн, продолжится разбегание. Так, наверное, лучше: не силой и не ожиданием экономических благ, которые возникнут когда-то, может быть, на 1500-й день, а через конституционные нормы остановить процесс распада, дать четкое и ясное понимание, как взаимодействуют центр и субъекты Федерации, в том числе в конституционном процессе.

И последнее. Мы не были бы так убеждены в нашей работе, если бы не понимали, что Конституция нужна в самом скором времени. Можно, конечно, вынести на этот Съезд вопрос о поправках к ныне действующей Конституции, но таких поправок нужна сотня, две сотни, и мы утонем, принимая их. От нас общество ждет крупных, серьезных политических решений. Таким решением могло стать введение Россией программы перехода к рынку еще в начале осени. Этого не произошло. Мы сами обманули общество, во-первых, не реализовав договоренность Горбачева и Ельцина, и, во-вторых, проводя достаточно пассивную политику по отношению к другим республикам и к центру. Если мы сейчас опоздаем и с этим следующим шагом, с конституционной реформой, которая замыкает экономическую реформу и придает ей целостность, то полностью будет исчерпан тот кредит доверия, который еще теплится в наших избирателях.

Мне кажется, что Съезд мог бы обсудить этот проект — не ради борьбы между группировками, а для того, чтобы прийти к согласию о необходимости конституционной реформы и затем предоставить возможность народу самому принять решение относительно новой Конституции.

Если Съезд не вынесет на референдум этот вопрос, само общество согласно закону может, как вы знаете, собрать достаточное число подписей, чтобы вынести проект на референдум. Возможно, будут вынесены и два проекта. Тем лучше. Сам народ, сами граждане Российской Федерации решат, какой конституционный строй они будут иметь: демократический конституционный строй или ему альтернативный. Мы предоставим возможность выбора.

Мы обращаемся к вам с просьбой о поддержке, о взаимной, совместной работе над проектом, хотя это, конечно, еще «полуфабри-



кат». Мы должны вместе сделать из него Конституцию, так как рано или поздно демократический конституционный строй в России возникнет. Но лучше рано, чем поздно. Спасибо.

**Председательствующий.** Поскольку у нас основной докладчик председатель Рабочей группы Румянцев Олег Германович, задаем ему вопросы, если не возражаете, в течение 20 минут. Потребуется больше — решим. Затем обсуждение. Уже стали поступать записки. Я объявляю электронную запись, и желающие задать вопрос, пожалуйста, к микрофону. Тот, кто не имеет карточек, пусть подает записку в письменном виде, и позвольте мне как председательствующему регулировать этот процесс. Включите систему регистрации. Пожалуйста, вопросы к Олегу Германовичу.

**О.Г. Румянцев.** У меня предложение по порядку ведения. Поскольку я являюсь всего лишь руководителем авторской группы, а здесь присутствуют и члены группы — наши уважаемые депутаты Амбарцумов, Рыжов, Цанн-кай-си, Ковалев, эксперты Зорькин, Мамут, Кикоть, я предложил бы вам задавать вопросы не только мне, но и участникам Рабочей группы, чтобы у вас осталось более полное впечатление от наших ответов.

**Председательствующий.** Я думаю, что сделаем так: все-таки зададим вопросы главному докладчику нашему. Есть у меня записки и от членов вашей группы, которые тоже потом выступят. Если возникнет необходимость, мы зададим и им вопросы. Пожалуйста, первый микрофон.

**А.С. Соколов,** *Раменский сельский территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, вопрос следующий. Вы, выступая на съезде «Демократической России», когда принимался проект резолюции по Конституции, сделали заявление, что писали этот проект исключительно члены «Демократической России». Я присутствовал на этом съезде и записал это дословно. Однако в Конституционной комиссии, образованной Съездом народных депутатов, есть представители всех направлений. Как тогда донимать Ваше заявление и то, что практически сложилось?

**О.Г. Румянцев.** Это не совсем точно. Я говорил «в основном», а не «исключительно». Видимо, я очень устал (съезд мы готовили с большим напряжением) и оговорился. Вместе с тем считаю, что если

«Демократическая Россия» активно участвовала в подготовке этой Конституции (а среди авторов есть люди весьма уважаемые и достойные), в этом ничего плохого нет. Разработчики симпатизировали друг другу. Насколько я знаю, депутат Батагов задавал тот же самый вопрос, сказав при этом, что разделяет цели и задачи движения «Демократической России». Вы знаете, что Декларация о государственном суверенитете тоже была подготовлена депутатами «Демократической России» и отстаивалась ими. Потом были использованы положения альтернативного проекта, и Декларация в целом сегодня устраивает всех. Неважно, кто пишет. Кстати, мы использовали предложения и депутата Слободкина, и депутата Бабурина, которые не входят в демократическое движение.

**В.И. Зарубин.** Новоусманский территориальный избирательный округ, Воронежская область, член Верховного Совета РСФСР.

Олег Германович, видимо, когда Конституционная комиссия приступила к работе, изучались Конституции других государств. Не могли бы Вы ответить — Конституция какого государства положена в основу той, которую мы разрабатываем.

**О.Г. Румянцев.** Я хотел сказать, что рабочей группе удалось отойти от того, чтобы брать какую-либо одну конституцию за основу. Создавалась Российская Конституция, и мы понимали свою ответственность: зачем России иноземная конституция, хватит того, что самовар английский. Мы основывались на том, что простые заимствования не будут в пользу престижа России. А предложения такие были. «Демократический Союз» предлагал — возьмите американскую, перепишите по-русски, и можно принимать. Нет. Мы использовали тексты около двадцати конституций различных стран мира — от американской 1787 года до бразильской 1989 года и венгерской 1990 года. Некоторые положения действительно заимствованы: трудно ездить на велосипеде с квадратными колесами, они должны быть круглые, как показывает мировой опыт. Но никакого слепого копирования, в чем нас упрекают оппоненты, нет. Конституция носит глубоко российский характер.

**Председательствующий.** Третий микрофон.

**С.А. Глотов,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Краснодарский край.*

Уважаемый Олег Германович, меня интересует, как выполняется или как выполнен пункт пятый Положения о конкурсе на луч-

ший проект Конституции РСФСР. Это Положение подписано Вами. И как выполняется пункт шестой этого Положения, сколько поступило работ, где результаты экспертной оценки, высланы ли они членам комиссии и когда с ними все-таки можно ознакомиться? Сроки истекли.

**О.Г. Румянцев.** Действительно, мы обсуждали вопрос о сроках, согласовали с руководством и пока их продлили до 1 ноября, потому что работы продолжают поступать. Но дело в том, уважаемый депутат Глотов, что целостного проекта пока, насколько я знаю, не поступило. Специально для Вас, памятуя о Вашем желании ознакомиться с этими работами, мы в рабочей группе подготовили папку проектов, чтобы Вы ознакомились с теми работами, которые к нам приходят. Я слышал, что Саратовский юридический институт что-то готовит. Пока претендентов на первую премию в данном конкурсе, прямо скажем, немного. Работы в основном отличаются невысоким уровнем — и политическим, и юридическим. Тем не менее каталогизация ведется. У нас два человека из секретариата отвечают за эту работу. Эксперты и члены Рабочей группы рассмотрят наиболее интересные. Некоторые положения были даже использованы, хотя предлагают довольно очевидные вещи. Вы, как член комиссии, всегда можете ознакомиться с поступающими работами. Вообще-то жалко расходовать бумагу Верховного Совета на распространение тысячи экземпляров для народных депутатов РСФСР всех документов, которые поступают.

**С.А. Глотов.** Олег Германович, у меня создается впечатление, что Вы по-прежнему пытаетесь претендовать на истину, когда говорите, что Вам жалко бумаги. Объявлен конкурс, в нем четко написано: за одну лучшую главу три тысячи рублей. Неужели членам комиссии нельзя проанализировать одну главу и выдвинуть как лучший проект? Зачем же мы тогда людей обманывали? Два месяца Вы единолично или какая-то группа лиц определяете ход этого конкурса, зачем же тогда другие члены комиссии? Мы «свадебные генералы», что ли? Давайте нам эти документы, чтобы можно было обсуждать, и скажите четко, сколько поступило проектов. Плохие или неплохие — пусть комиссия судит, а не только какая-то отдельная группа лиц.

**О.Г. Румянцев.** Вопрос вполне закономерный. Поступило сейчас около 50 различных предложений: — от писем до проектов. Жюри работу свою не начинало, но работы используются. Проходит предва-

рительная юридическая экспертиза. Мы приглашаем члена Конституционной комиссии Глотова и других членов комиссии быть членами жюри, которое будет оценивать поступающие на конкурс работы с тем, чтобы вынести уже гласное решение об их уровне и качестве и присудить премии.

**Председательствующий.** Четвертый микрофон.

**М.И. Вильчек,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Куйбышевская область.*

Олег Германович, по сути дела, сегодня мы впервые, в достаточной большой аудитории, начинаем разговор о принципах будущей организации нашего общества. Конституция, по идее, должна заложить основы такой организации. С другой стороны, это — основы будущего законодательства. Поэтому не считаете ли Вы правильным вот сейчас попытаться сформулировать достаточно кратко именно основные принципы, положенные в основу будущей Конституции. Это не вопрос, а просьба.

И вопрос. Я, правда, пока бегло ознакомился с проектом Конституции, документ довольно большой. Не кажется ли Вам, что попытка сделать Конституцию прямого действия, как всегда, приводит к росту документа? Может быть, правильней было бы сделать более общий документ? То есть сформулировать принципы, а они освобождают от многих частностей. Спасибо.

**Председательствующий.** Можно я сначала отвечу. У меня есть записка от депутата Амбарцумова. В ней он говорит, что готов рассказать об основных принципах. Может быть, мы потом дадим ему слово. А на второй вопрос, который был задан, пожалуйста, Вам слово, Олег Германович.

**О.Г. Румянцев.** Что касается первой части вопроса, то я ни в коем случае не хочу забрать время у депутата Амбарцумова. Но когда мы просматривали Конституцию, мы специально в первом разделе изложили основы строя. Это всего три странички.

Я обращаю ваше внимание на структуру Конституции, она исключительно проста. Но, извините, это не простота граненого стакана, это простота такого кристалла, в который лишнего ничего не заложено. Это простота достаточно четко организованной системы с четкой структурой. В проекте Конституции всего семь разделов. Основы строя зафиксированы в 12 статьях первого раздела. Это раздел для тех, кто прочтет его в школе, в детском саду, кто прочтет, вообще

не читая остальные разделы. Я надеюсь, Евгений Аршакович Амбарцумов, координатор первой подкомиссии, сможет выступить по этому разделу.

**М.И. Вильчек.** Прошу прощения, Олег Германович, я читал и этот раздел, и другие разделы. Мне просто кажется, что именно этот раздел и должен быть положен сейчас в основу обсуждения, потому что принципы — это одно, а дальше частности могут обсуждаться.

**О.Г. Румянцев.** Я согласен начать содержательное обсуждение проекта Конституции сейчас. Основы мы готовы были обсуждать. Но, видимо, ход обсуждения повернут пока в другом направлении.

Что касается объема Конституции. Я обращаю ваше внимание, что здесь пока 60 страничек текста с большими пробелами. Это порядка 35 страниц печатного типографского текста. Причем если снимутся варианты, то, может быть, в Конституции останется 25 страничек. Я считаю, что это успех Рабочей группы. Текст очень компактный. Есть, правда, кое-что лишнее, над чем еще надо поработать. По этому поводу были предложения заведующего юридическим отделом Столбова и других юристов. Некоторые вопросы, особенно по деятельности палат парламента, следует убрать в регламент либо в специальный закон. Некоторые вопросы перенести в закон о выборах. Исходя из ваших предложений, предложений комитетов и комиссий, мы можем ужать этот проект. Мне кажется, увеличивать его не следует.

**Председательствующий.** Пятый микрофон, пожалуйста.

**В.И. Зоркальцев,** *Асиновский территориальный избирательный округ, Томская область.*

Ускоренная подготовка этого документа заслуживает поддержки, а спешка — порицания. Просто удивителен тот факт, что такой основополагающий документ вынесен на столь неподготовленное высокое собрание сегодня. Обратите внимание, даже Владимир Борисович, председательствующий, в начале заседания не ответил ни на один заданный вопрос. Это удивляет. Более того, я знаком с вашим документом, проектом, как Вы его называете, представленным на настоящее обсуждение, и меня покорила Ваша, наверно, оговорка (может быть, тоже в связи со спешкой Вашего прибытия на заседание), что это полуфабрикат. Если полуфабрикат, стоит ли его обсуждать. Если сказанное оговорка, то, наверно, надо бы взять слова назад.

Я хочу Вам задать два вопроса. В сообщении, которое Вы сделали в течение 15 минут, не отражено существо документа. Какая-то эмоционально-пропагандистская речь. А там есть о чем сказать. Скажите, пожалуйста, в чем Вы видите слабости этого документа? С какими трудностями Вы встретились при его подготовке? Какие проблемы существуют сейчас для обсуждения? Прошу ответить. Потом я задам второй вопрос.

**О.Г. Румянцев.** Спасибо за содержательный вопрос. Дело в том, что, когда я говорил «полуфабрикат», я имел в виду кавычки. Эти кавычки не были произнесены мною. Я цитировал выступление депутата при обсуждении повестки дня Съезда. Это был ответ — реплика на предыдущее, скажем, выступление. Это, конечно же, не полуфабрикат, но промежуточный итог нашей деятельности. Мы выполнили задание, которое было возложено на нас распоряжением Председателя Верховного Совета, — подготовили проект. Дальше подготовка и принятие документа становятся нашим общим делом. Это первое.

Второе. Еще раз я сожалею, что нет обсуждения документа по содержанию. Вот чем было вызвано эмоциональное выступление при открытии данного заседания.

Третье. О неподготовленности данного высокого собрания. Сейчас вы придете в любое высокое собрание с нашим проектом или с вопросом о Конституции, оно будет неподготовленным. Нам надо сейчас пробуждаться от спячки и принимать принципиальное решение: идем мы на конституционную реформу или мы идем на «перестройку» существующего конституционного строя. Либо все-таки переходим к нормальному жизнеустройству. Вот это главный вопрос. Не ответив на этот главный вопрос здесь, не ответив в других комитетах и комиссиях, мы дальше продолжать работу не можем.

Что касается трудностей и слабостей проекта. Может быть, документ в большей степени носит политологический характер, то есть надо еще будет работать над юридической стороной. Пока это концепция, воплощенная в проект, текст отдельных формулировок, может быть, не носит сугубо юридический характер. Но мы сейчас раздали проект юристам. В Министерстве юстиции специально создана группа под руководством министра юстиции России Николая Васильевича Федорова. Она занимается стилистической и юридической обработкой текста. Кроме того, с 5 ноября, получив ваши замечания, предложения комитетов, Рабочая группа (все желающие мо-

гут подключиться) соберется, несмотря на каникулы, для доработки этого текста. Вот это главное.

Второе, на что бы я обратил внимание, критически разбирая недостатки: мы не дали пока что четкого ведения переходных положений. Сама идея понятна: конституционная реформа не есть единовременный акт — навязали сразу Конституцию, и вот теперь живите по ней. Нет. Мы этот конституционный строй только начинаем устанавливать. Если мы примем основной закон, то у нас будет раздел переходных положений, составляющих часть конституционной реформы. Например, когда избирать президента, когда избирать новый парламент — видимо, по истечении срока полномочий ныне действующего депутатского собрания. Как быть с собственностью, с неотчуждаемостью собственности в условиях, когда идет национализация имущества. И так далее. Это вопрос переходных положений, но мы надеялись, что комитеты и комиссии сами обратят внимание на этот факт. Мы на это указали в самом конце нашего проекта.

**Председательствующий.** Первый микрофон.

**Ф.А. Хараев,** *Октябрьский территориальный избирательный округ, Кабардино-Балкарская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Олег Германович, старая Конституция, несмотря на решение первого Съезда народных депутатов, позволила Правительству сформировать такой состав, который лишен каких-либо признаков федеративности. Какой анализ прошлых и текущих ошибок проводила Рабочая группа, каковы его результаты, использовались ли они при формировании концепций по разработке Конституции, чтобы подобные ошибки не повторялись?

**О.Г. Румянцев.** Это весьма важный вопрос. Четвертый раздел мы считаем во многом ключевым в нынешнем проекте, ключевым потому, что он касается федеративного устройства. Какое бы из ныне действующих положений вы ни взяли, уже не действует и входит в противоречие с жизнью. И многоступенчатость субъектов Федерации по их конституционно-правовому статусу — от республик, автономных республик до округов и так далее... Существует неравенство в положении различных субъектов Федерации, будь то область или край либо национально-государственное образование.

Исходя из этого, мы пытались дать ответы на два вопроса. Первый вопрос. Как создать такой проект, заложить такую концепцию, которая бы прошла между Сциллой и Харибдой — меж двух огней?

Одни говорят о том, что нужно как можно больше централизма, что надо перейти к сугубо территориальному делению Российской Федерации, то есть усилению, скажем так, унитарного характера Российской Федерации, с тем чтобы приостановить бунт автономий, парад государственных суверенитетов. Другая точка зрения — дать абсолютную независимость национально-государственным образованиям, тем самым переведя Российскую Федерацию в Российскую конфедерацию. Вот такие две крайних точки зрения. Одни фактически идут на полное разделение России, другие, наоборот, выступают против нынешнего процесса децентрализации. Здесь же удалось все-таки заложить как сохранение федеративного характера государства, так и его целостность. Государственный суверенитет Российской Федерации един и неделим, четко определен круг вопросов, входящих в исключительную компетенцию Российской Федерации. В то же время даны существенные полномочия субъектам Федерации, а также определены сферы совместной, смешанной компетенции всей Российской Федерации и составляющих ее субъектов — компетенции и законодательной, и распорядительной.

Выделены два типа составляющих частей Российской Федерации:

а) национально-государственные республики или — если это будет собственно российские территории — земли и

б) федеральные территории, те, которые согласны, чтобы ими управляли из центра.

Сегодня есть такие области, которые хотели бы все-таки напрямую быть завязанными с центром. Вопрос уравнивания в правах субъектов Федерации, имеющих национально-государственный генезис и имеющих генезис территориальный, — вещь достаточно необходимая. Это не означает, что статус национально-государственных образований принижен до уровня ныне действующих областей. Ни в коем случае. Напротив, если российские области и края смогут овладеть суверенитетом или, как говорил об этом Борис Николаевич, смогут взять столько суверенитета, сколько в состоянии, с тем чтобы обрести конституционно-правовой статус республики, то в таком случае наша Конституция предоставляет им эту возможность. Достаточно гибкая схема, которая, на мой взгляд, учитывает сегодняшние серьезные противоречия.



**Председательствующий.** Хорошо. Товарищи, давайте посоветуемся, 20 минут прошло, будем задавать еще вопросы или ограничимся?

**Из зала.** Продолжим.

**Председательствующий.** Тогда давайте так. У микрофонов стоят еще три товарища, которые хотят задать вопросы. И если есть на то воля палаты, то еще три вопроса, и после этого перейдем к выступлениям. Я оглашу список записавшихся. Договорились? Первый микрофон, пожалуйста.

**М.И. Лапшин.** Ступинский территориальный избирательный округ, Московская область.

Олег Германович! Я вот какого плана хотел задать Вам вопрос. Ваше выступление уже подвергалось критике. Вы, видимо, оговорились, сказав о том, что проект Конституции создан под Бориса Николаевича Ельцина. При всем уважении к нашему Председателю..

**О.Г. Румянцев.** Такого я не говорил, извините.

**М.И. Лапшин.** В стенограмме Вы потом прочитаете...

**О.Г. Румянцев.** В сегодняшней?

**М.И. Лапшин.** Да, в сегодняшней, Вы там увидите. Это что, спор? Потому что, я считаю, разработчикам такого серьезного документа даже мысли, может быть, не стоит держать..

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые депутаты, кто слышал, что такая фраза была?

**М.И. Лапшин.** Есть. Будет стенограмма — если там не будет, я принесу Вам извинения. Но если в стенограмме это найдет место — а я очень внимательно слушал, потому что все-таки это очень серьезный документ — я бы просто потом хотел с Вами объясниться на эту тему.

**О.Г. Румянцев.** Речь шла о сплочении на Съезде народных депутатов (цитирую себя) вокруг лидера российского парламента Бориса Николаевича Ельцина. Вот что я сказал дословно. Так что, действительно, мы уточним через стенограмму.

**М.И. Лапшин.** И хотел бы еще сделать замечание. Мы только начали обсуждение, а одним депутатом уже сделана попытка расколоть как-то народных депутатов, тех, кто проявляет, естественно, настороженность, заинтересованность в глубоком рассмотрении документа, сразу отнести или к партократии, или к коррумпированным элемен-

там. Мне кажется, нам всем нужно воздерживаться от таких заявлений.

**О.Г. Румянцев.** Спасибо. Я полагаю, что это совершенно правильное пожелание нашему сегодняшнему обсуждению и всем последующим.

**Председательствующий.** Третий микрофон.

**С.А. Глотов,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Краснодарский край.*

Олег Германович, скажите, пожалуйста, нет ли логического или политического противоречия в том, что сейчас мы очень торопимся с обсуждением и принятием проекта Конституции, выносим его на Съезд. И в то же время закладываем переходное положение лет, видимо, на пять, для того чтобы у товарищей депутатов истекли полномочия. Есть ли логика в этом: с одной стороны, торопимся, а с другой стороны, Вы (или мы) все хотим, как говорится, дальше иметь эти мандаты. Ведь по Вашему проекту, или по проекту Рабочей группы, там заложен слом советской системы, о чем я уже говорил. Как это вяжется между собой? Как вы хотите примирить эти две вещи?

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый товарищ Глотов, дело в том, что в переходных положениях этот вопрос еще не отражен. Когда у нас будет переизбрание депутатского корпуса — сейчас или через пять лет — мы должны дать ответ. Все в ваших руках: в переходных положениях, может быть, не следует указывать четкого срока. Если потребуют того обстоятельства, если депутатский корпус не будет отвечать требованиям времени, требованиям избирателей, то перевыборы могут быть и через три года.

Согласуется ли это со сменой советской системы? Да, действительно, полновластия Советов в нашем проекте вы не увидите. Это действительно так. (Я все стараюсь тщательно подбирать слова, чтобы опять, не дай бог, другого не услышали — того, чего я не говорил.) Полновластия Советов здесь нет, как и лозунга «*Вся власть Советам!*», как и маневра с так называемой передачей власти от партии к Советам. Все это, к сожалению, есть не что иное, как рудимент тоталитарной системы. Я мог бы сейчас как политолог доказать, почему это так.

После анализа мы пришли к выводу, что необходимо четко разграничить компетенцию федеральной власти, законодательную компетенцию представительных органов власти субъектов Федерации и

полномочия органов местной власти, местного самоуправления. И не важно, как кто себя назовет: кто-то назовется курултаем, кто-то Советом, а кто-то думой, исходя из национальных и прочих особенностей. Но полновластия Советов и общей советской системы нет ни в ее «классическом» понимании, теоретически задуманном классиками, ни в практически воплощенном нашем достижении, потому что это себя не оправдало и, на наш взгляд, не жизнеспособно. Но от представительной демократии как основы, вообще говоря, демократического конституционного строя никто не отказывается. Поэтому вы ее найдете. Но сегодняшние местные Советы — органы местного самоуправления. Прежде всего, хорошо бы очистить помойки, чего они в Москве, столице нашей Родины, не делают. А уж выше законодательная власть пусть принимает решения, которые обеспечат деятельность органов местной власти в рамках их компетенции, независимо от государственной власти. Вот в рамках помоек это должно быть независимо от государственной власти. В рамках же своей компетенции они действуют полностью исходя из своих соображений.

**Председательствующий.** Одну секундочку. У нас есть форма обращения — уважаемые коллеги, уважаемый народный депутат. Давайте мы будем придерживаться этого. Пятый микрофон.

**М.И. Лапшин.** Олег Германович, продолжаю. Мой второй вопрос. Мне очень понравилось Ваше заявление (хотел бы его поддержать) о том, что Рабочая группа (наверное, это от имени Конституционной комиссии) готова рассмотреть альтернативные проекты. Это правильная позиция, она заслуживает поддержки. В этой связи два вопроса и два предложения: а нельзя ли рабочей группе и Конституционной комиссии инициировать эти альтернативные проекты? Это первый вопрос.

И еще: нельзя ли предложенный для обсуждения проект опубликовать в одной из газет уже для всеобщего обсуждения?

**О.Г. Румянцев.** Что касается проекта Конституционной комиссии, то он принят пока за рабочую основу. И мы надеемся, что на следующем пленарном заседании, после серьезнейшей переработки, этот проект будет предложен Президиуму Верховного Совета для вынесения его на всенародное обсуждение. Если будут альтернативные проекты (инициировать мы их не можем), тогда так. Рабочая группа (я это в очередной раз повторяю) была создана для этой задачи — подготовки проекта. Других задач перед рабочей группой не стояло — ни кон-

курса, ни внесения поправок, ничего. Если сейчас внесут другие поправки, решать будет, прежде всего, Конституционная комиссия. Она примет решение, какой проект выносить на всенародное обсуждение. Затем Президиум примет решение о вынесении этого проекта на всенародное обсуждение, потому что по нашей Конституции либо Верховный Совет, либо Президиум должны это делать.

Что же касается альтернативных проектов, которые могут появляться на Съезде, то ради бога. Но, как говорится, тут сможет ли что-либо решать Съезд? Мне кажется, Конституцию должен принимать народ, а не Съезд, Поэтому я считаю, если у народа будет возможность выбора между альтернативными проектами, это будет замечательно. Народ сам решит, какой конституционный строй у него будет.

**Председательствующий.** Спасибо. На этом мы, уважаемые товарищи, как договорились, вопросы заканчиваем. Спасибо, Олег Германович, (Возражающие возгласы из зала.) Извините, товарищи, мы уже дважды договаривались, поэтому давайте не будем шуметь.

Я сейчас оглашу список желающих выступить, согласно записи по электронной системе: депутаты Ясенков, Пекарская, Клювгант, Андропов, Сергеев, Кондрашов, Соколов, Герасимов, Степанов, Бабурин. Кроме того, как я говорил, поступали записки от депутатов, которые не имеют карточек. Я исключаю из этого списка Амбарцумова, потому что мы уже объявили ему слово в самом начале. Цанн-кай-си, Готов, Рыжов и еще изъявил желание эксперт Конституционной комиссии Зорькин. Вот список тех желающих, который был по состоянию на десять часов сорок две минуты.

Давайте начнем обсуждать. В соответствии с регламентом — 10 минут. Мы, наверное, этого и будем придерживаться. Вопрос очень сложный, серьезный. Поэтому здесь ограничивать каким-либо другим временем нецелесообразно.

Если вы не возражаете, то первым даем слово депутату Амбарцумову Евгению Аршаковичу.

**Е.А. Амбарцумов,** *Тушинский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Прежде всего, два слова о том, нужна или не нужна Конституция. Речь даже не о том, что были соответствующие решения Съезда. Речь о том, что мы сами на собственном депутатском опыте убедились, что тот детский костюмчик, который для Российской Федерации был за-

готовлен товарищем Лукьяновым и прежними руководителями Российской Федерации, лопнул, как только мы начали учиться ходить. Мы сами увидели, как в течение 12 дней, следуя букве Конституции, работой Съезда руководил человек, которого мы не избирали, и он не являлся депутатом. И все это вызывало, вы прекрасно помните, бурю в зале!

Это один пример, который показывает, что старая Конституция просто не годится, и никакими поправками ее улучшить невозможно. Теперь что касается примера, который приводился по Великобритании. Действительно, там нет письменной Конституции, но есть обычное право, которое формировалось веками. Почти тысячу лет назад там была принята Великая хартия вольностей, много веков назад туда вошли в жизнь те права, которых мы сейчас только добиваемся. Это совершенно другая история.

Что же касается других стран, например, Соединенных Штатов Америки, на Конституцию которых опираются сейчас многие государства, то она разработана 200 лет назад и писалась, что называется, на коленях тремя-четырьмя человеками и потом довольно быстро была принята американским парламентом, как его можно было бы сегодня назвать.

Я совершенно не призываю к тому, чтобы имитировать эту процедуру. У нас сейчас достаточно времени и возможности для того, чтобы выработать серьезную Конституцию. Но я хотел бы обратить внимание на то, что тот текст, который у вас на руках (может быть, не все его имеют и еще получают), — это первый в истории нашего государства текст, адекватно отражающий историю нашу, наши исторические ценности и устремления сегодняшнего дня нашего народа и мировой опыт.

Совершенно не абсолютизируя этот текст, каждую его строчку (он нуждается в поправках, и я еще скажу о некоторых общих замечаниях, которые отражены в замечаниях внешних рецензентов), но, тем не менее, считаю — это первая очень важная основа для того, чтобы мы стали цивилизованным обществом.

Я бы сказал дальше, заостряя мысль, что в принципе сейчас следовало бы отложить все дела и заняться именно разработкой и принятием Конституции, потому что это основной закон, на котором должны основываться все остальные законы, и самое главное, ве-

роятно, на чем все сходятся, — это та основа, которая поможет нам обеспечить реализацию суверенитета России,

Я бы хотел сказать также два слова о рабочей группе. Это была очень обширная Рабочая группа, состав которой был достаточно подвижный, потому что каждый, кто хотел принять в ней участие, приходил и делал это. И я бы хотел отдать должное секретарю этой группы (фактическому руководителю работы) Румянцеву, при всех его недостатках характера, которые частично объясняются возрастом. Но слава богу, что у нас в парламенте есть молодые, энергичные депутаты, умные. Я бы хотел сказать, что он проявил очень большие усилия, потратил очень много сил для того, чтобы мы работали эффективно и добились действительно результатов.

Так что некоторые, может быть, шероховатости в его выступлении я бы отнес за счет большой рабочей перегрузки. Я не согласен с ним, в частности в том, что проект носит политологический характер. Как раз члены Рабочей группы, эксперты стремились придать проекту рабочий характер, доступный для народа, для любого гражданина. Но, конечно, мы стремились в то же время учесть достижения современной общественной мысли, и рецензировали его не только советские, но и зарубежные юристы-конституционалисты.

Еще я бы хотел сказать, что альтернативные варианты, по существу, уже есть в том тексте, который вы получили. Здесь, в разделе пятом «Система государственной власти» (я на это хочу обратить внимание), заложены два варианта, которые в общем концептуально сильно различаются. Один (для того, чтобы это было понятно) — это «Президент — глава государства и глава исполнительной власти». Для того чтобы не вдаваться в детали — это тип американской системы, где президент является главой администрации, и он же — глава правительства.

Второй вариант — это типа французской системы, где президент является главой государства, но не главой правительства, где он назначает правительство, которое ответственно перед парламентом.

Есть и другие варианты в других главах, так что альтернативность здесь уже существует и, конечно, Конституционная комиссия и Рабочая группа совершенно не будут закрывать возможность для обсуждения и других вариантов.

В последующем я бы хотел ограничиться одной задачей — прокомментировать первый раздел, который мне кажется основопола-

гающим. Он так и называется: «Основы конституционного строя Российской Федерации». В нем заложены принципы, которые, если хотите, являются ядром Конституции. Принципы, которые, осваивая международный опыт, в то же время, как представляется, отвечают чаяниям и тому движению народа, которое мы сейчас наблюдаем.

Какие это принципы? Это, во-первых, суверенитет. Суверенитет России. Это то, чего мы все время добиваемся, то, что отражено и в последних законах, принятых Россией, и то, что является стержнем работы и парламента, и Съезда.

Далее идет народовластие. Принцип народовластия. Речь идет о действительной принадлежности власти народу. И в связи с этим я хотел бы сказать два слова о соотношении с советской системой. Если хотите, мы берем из этой советской системы провозглашенное ею при создании народовластие. Это мы берем, мы не отвергаем ее начисто только потому, что она советская. Демократизм мы из нее тоже берем. Иное дело, что в этом же разделе есть другой принцип — принцип разделения властей. Вот это очень важный принцип, который выработан многовековой историей общества. Он показывает, что мы исходили из отрицательного опыта. Когда все власти сосредоточились в одном месте, предположим, в Политбюро, и верховный правитель типа Сталина мог решать любые вопросы, то это не только приводило к произволу, но и к хаосу и неэффективности.

Вот это вторая основа, которая наряду с исходом власти от народа является основой нашего государственного строя, как мы его предлагаем здесь.

И поскольку я перескочил к пятому принципу, здесь очень важны два момента, на которые я хотел бы обратить ваше внимание.

Во-первых, провозглашение президентской власти, определив роль президента как главы государства. Здесь говорится о том, что только парламент осуществляет законодательную власть. Дальше вы увидите, что парламент контролирует президента. Введены в Конституцию ограничители, которые предупредили бы злоупотребление властью высшим должностным лицом. Я, кстати, хотел бы обратить внимание, что при обсуждении проекта на Конституционной комиссии Борис Николаевич Ельцин подчеркивал необходимость временного ограничения мандата президента и введения других ограничений. И второе положение: правосудие осуществляется только судом.

Повышается роль судебной власти, которая у нас постоянно ограничивалась и нарушалась.

Далее. Очень важный момент во второй статье. Это как бы в развитие принципа народовластия — предупреждение против узурпации власти народа со стороны любой организации, любой структуры или отдельного лица.

И еще. Здесь декларируется человек, личность как исходное в нашем будущем государстве, которое мы формируем. Не государство, а именно личность, человек, который как раз и формирует государство. Государство служит человеку, а не человек служит государству.

Еще один важный момент — это открытость Российской Федерации как в отношении своих составных частей, так и в отношении мирового сообщества. Здесь совершенно не предусматривается возможность, скажем, взрыва Советского Союза, так он сейчас называется. Но сам Горбачев сказал, что название нашего государства, видимо, изменится.

В десятой статье говорится о месте Российской Федерации в содружестве суверенных государств.

В чем же, на мой взгляд, слабости, недостатки этого проекта? Мне думается, что все-таки в чрезмерном его объеме, а также в чрезмерной, в некоторых местах, детализации и регламентации. Кстати, такие замечания содержатся в некоторых отзывах на наш проект.

В заключение хотел бы отметить огромную работу, которую провели при разработке проекта не только депутаты — члены Конституционной комиссии, но и специалисты — эксперты, которых мы привлекли к работе. Я надеюсь, что они тоже смогут сегодня высказаться.

**Председательствующий.** Слово предоставляется депутату Юшенкову Сергею Николаевичу.

**С.Н. Юшенков, Киевский территориальный избирательный округ, г. Москва.**

Уважаемые коллеги, мне бы хотелось в своем выступлении остановиться на двух моментах, которые, на мой взгляд, являются ключевыми при обсуждении Конституции. Они будут также ключевыми не только здесь, при обсуждении Конституции в нашем парламенте или на Съезде, но и при всенародном обсуждении Конституции. Что я имею в виду? Прежде всего, два таких понятия, которые исчезли из проекта новой Конституции, — Советская власть и социализм. Мно-



гие присутствующие здесь были на заседании Конституционной комиссии и помнят ту дискуссию, которая развернулась между народными депутатами Готовым, Бабуриным и другими — с одной стороны и народными депутатами Шахраем, Румянцевым и другими — с другой. Имеется в виду мысль, которую в четкой формулировке высказал народный депутат Готов, что, мол, этот проект Конституции хоронит не только социализм, но и Советскую власть, на что депутат Шахрай, я напому, возразил ему, что, в общем-то, нельзя хоронить то, чего никогда не было.

Так вот, я хочу не согласиться с депутатом Шахраем, а согласиться с депутатом Готовым. Действительно, проект Конституции хоронит и Советскую власть, и социализм. И я не согласен с депутатом Шахраем в том смысле, что у нас никогда не было социализма, никогда не было Советской власти. Дело в том, что все то, что у нас было, — это и есть социализм, и иным он быть не может. Дело в том, что та власть, которая была, — это и есть Советская власть, и иной она быть не может. Я попытаюсь это каким-то образом обосновать.

Что такое социализм? Мы все учились, нас, так сказать, всех учили понемногу, и мы прекрасно помним, как он понимался, как он преподносился и что он собой в действительности представлял. В экономической сфере — господство общественной собственности на средства производства. Действительно, это господство общественной собственности в нашей стране было осуществлено тотально в виде государственной собственности. И далее та форма общественной собственности, которую называли колхозно-кооперативной, на самом деле являлась именно формой государственной собственности. И если посмотреть историю нашей страны, то можно сказать, что мы просто воплощали в жизнь различные варианты этого социализма. Мы успешно воплощали в жизнь казарменный социализм, мы успешно воплощали в жизнь феодальный социализм, мы даже успешно осуществляли рабовладельческий социализм. В этом есть удивительная аналогия. Количество рабов в нашей стране в виде заключенных было не меньше, чем количество рабов в Древнем Риме. И здесь, наверное, не надо было бы обижать рабовладельческий строй, а надо было бы сравнивать этот социализм скорее с деспотиями восточного типа. И вот в старой Конституции он был четко зафиксирован: действительно у нас был развитый социализм — иным социализм быть просто не может. Это касается не только экономической сфе-

ры. Оппоненты очень часто говорят: «Вы нас зовете к капитализму, а капитализм — это эксплуатация». На самом деле самой жестокой формой эксплуатации является та, которая основывается на государственной форме собственности. Можно приводить ставшие уже банальными данные о том, что уровень эксплуатации в таких развитых капиталистических странах, как США или западноевропейские, значительно ниже, чем уровень эксплуатации в нашей стране. Приведу такой факт, который всем хорошо известен. На каждый заработанный рубль рабочий в нашей стране получает по различным подсчетам в различных сферах в среднем 15–17 копеек, в то время как в США рабочий за заработанный доллар получает примерно 65 центов. То есть вы сами видите, что здесь многократное превосходство в степени эксплуатации.

Далее. Очень живуч оказался миф в отношении социального равенства. Всегда считали величайшим достижением социализма то, что именно он устранил неравенство, что у нас бесплатное образование, бесплатное медицинское обеспечение и так далее, но что на самом деле значит — бесплатное? Бесплатным ничего не бывает, просто все то, что за счет этой жестокой эксплуатации изымалось государством у рабочего человека, затем перераспределялось, и перераспределялось отнюдь не в пользу этого рабочего человека. Мы сейчас видим удивительную ситуацию, что наша страна в принципе самая нищая, если брать более или менее развитые страны, но в этой самой нищей стране самыми богатыми являются как раз те, кто имел какое-то отношение к власти. И, прежде всего, — к высшей. Это не только высшее руководство КПСС. Поэтому миф о том, что социализм дал рабочему человеку больше, чем дают другие страны, давным-давно уже развенчан. Чего же мы в таком случае боимся? Мы, наверное, боимся этих «петушиных» слов, которые обвораживают каждого из нас: социальное равенство, социальная справедливость и так далее. А на самом деле мы все это понимаем на очень низком, примитивном уровне. На мой взгляд, пора уже отказаться, наконец, от этих слов, нужно действительно идти в рамках того русла, которое проделало человечество.

Далее мы говорим — идеологическая сфера. Кстати, достоинство Конституции в том, что она деидеологизирована. Социализм не приемлет никакого плюрализма, для социализма всегда должно быть какое-то единое начало. Если хотите (я прошу прощения у представи-

телей различных религиозных направлений и течений), именно божественное начало. Причем в очень примитивных формах, поэтому господство марксистско-ленинской идеологии на самом деле было, если воспользоваться терминологией Юрия Александровича Ельцова, господством мракобесия в том смысле, что не может ни одна идеология претендовать на свою исключительность. Можно назвать и другие черты, характеризующие нашу систему действительно как социалистическую.

Теперь о Советской власти. Я здесь согласен и с Евгением Аршаковым Амбарцумовым, и с Олегом Германовичем Румянцевым, что в принципе лозунг «Вся власть Советам» действительно уже развенчан историей. Советская власть, система Советской власти базировалась именно на принципе соединения всех властей. Соединение властей предполагает чрезвычайную концентрацию власти в руках небольшой группы лиц или даже одного человека. И поэтому я очень рад тому, что представленный проект Конституции действительно уничтожает всевластие Советов. Нам не нужно всевластие какой-либо одной структуры из всей системы власти. Поэтому в этом основном противостоянии, которое обнаружилось на заседании Конституционной комиссии в отношении того, что проект Конституции хоронит Советскую власть и социализм, я согласен: да, действительно, хоронит. А давайте мы и вправду все вместе, сообща похороним то, что в самом деле достойно гибели, а именно гибели достойны в том виде, в каком они существовали, Советская власть и социализм. Давайте не будем уподобляться героям Андрея Платонова и строить собор «котлован».

**Председательствующий.** Слово предоставляется депутату Пекарской Тересе Казимировне. Приготовиться депутату Цанн-кай-си.

**Т.К. Пекарская,** *Промышленный территориальный избирательный округ, Куйбышевская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые народные депутаты! Обсуждая основные принципы Конституции, сегодня мы должны задать себе вопрос, как нам строить наше государство? Чего мы хотим? Что надо нашему обществу? И каким путем мы можем остановить дальнейшее падение нашего общества? Как нам остановить безнравственность во всех областях жизни, в том числе и в экономической?

Мне кажется, мы должны отбросить все стереотипы, которые над нами довели многие годы, и попробовать эту Конституцию начинать с чистого листа.

Что значит социализм? К моему большому сожалению, надо признать, что вековая мечта о социальной справедливости в нашем обществе не состоялась. Даже если мы его дважды назовем социалистическим, от этого оно социально справедливым не станет.

Что такое Советская власть? Давайте подумаем, может быть, и к самому тоталитарному в мире режиму мы пришли потому, что в наших Советах с самого начала было заложено какое-то несовершенство? Может быть, это так?

Я считаю, что предлагаемый проект Конституции приносит некоторые положительные черты, когда во главу угла ставит человека как высшую ценность, верховенство права, верховенство Конституции. Наконец-то прекращается натравливание одной части общества на другую. Нет больше классового подхода к обществу. И сделана попытка принести мир и спокойствие в нашу жизнь через гражданское общество, через уважение к закону, к праву, к собственности, наконец, к семье, к культуре.

Ну, социализм всегда был притягателен. Он и сейчас притягателен для нас. И социальная политика в этом проекте ставится на службу человеку и обществу, то есть она, наша социальная политика, должна обеспечить каждому человеку равенство возможностей. Как мы станем осуществлять это равенство возможностей, будет зависеть от наших законов, которые должны обеспечивать равенство этих возможностей.

И вот я прошу вас открыть 12-ю страницу. От общих принципов я хочу перейти к конкретике, обеспечению прав и равных возможностей. На странице 12 есть статья 24, в которой говорится о том, что граждане имеют право на квалифицированную медицинскую помощь. И при отсутствии у гражданина необходимых материальных средств государство берет на себя расходы по осуществлению этого права. Я считаю эту статью очень аморфной и расплывчатой. Правда, на заседании Комитета у нас еще не было обсуждения, оно назначено на завтра, на 10 часов. Но предварительное обсуждение было. И от себя лично (я беру на себя смелость утверждать) хочу сказать, что статья эта аморфна, расплывчата и неконкретна. В ней, я считаю, должен быть гарантирован базовый минимальный уровень бесплат-

ной лечебно-профилактической помощи. Именно бесплатный, минимальный, базовый. Это будет обеспечено в законе о медицинском страховании населения, то есть этот закон обеспечит свободу выбора условий получения медицинской помощи и свободу выбора посредников, которым он доверяет. А добровольное медицинское страхование обеспечит вам дополнительную сферу услуг.

Выступить сегодня меня побудило наше вчерашнее обсуждение закона о дополнительных полномочиях местных органов власти в условиях перехода к рыночным отношениям. Если вы вспомните, там, в статье пятой, приватизация лечебно-профилактических учреждений была поставлена на один уровень с приватизацией предприятий по ремонту сапог и канализации. Вы знаете, это вопиющее непонимание состояния вопроса, и даже, может быть, это не вина уважаемых двух комитетов, вынесших вчерашний закон на обсуждение, а беда наша. Дело в том, что нам 70 лет говорили неправду и низвели медицину на уровень нищеты, нищей служанки общества, когда она даже служить обществу не могла, не имела таких возможностей. Надо давно понять, что медицина — это не сфера услуг, а особая производственная сфера. Она сейчас получает особое значение, поскольку здоровье человека приобретает особую важность. Человек будет иметь конкуренцию на рынке труда, и вот, с одной стороны, Конституция провозглашает человека и его права как высшую ценность. Но когда это дело касается конкретного случая, то я не вижу этого провозглашения. Отношение к здоровью человека пока очень наплевательское.

Почему-то уважаемые народные депутаты (я об этом от многих слышу) вроде бы все считают, что наконец-то у нас будет частная медицина и наконец-то нас будут хорошо обслуживать, и мы вздохнем спокойно. Я вам должна сказать, что вы жестоко заблуждаетесь. Вам жизни не хватит, чтобы оплатить произведенную вам сложнейшую операцию. Полжизни будете платить и в конце концов подумаете, зачем меня спасли, лучше бы я умер, может быть.

Медицинские услуги здоровью стоят очень дорого. Читая выступления наших наемных журналистов-международников, можно верить в то, что стоимость операции, которую делают в капиталистических странах, очень высока. Это действительно так. Но чему никак нельзя верить, так это тому, что в развитых странах медицина частная. Нет, уважаемые товарищи, медицина частная там от одного до пяти процентов, а в основном государство развитое, если оно тако-

вым себя считает, обеспечивает минимальный уровень бесплатной медицинской помощи и гарантирует это каждому через бюджет, через систему страхования. И это нам в нашей Конституции тоже надо предусмотреть. А добровольное страхование, дополнительные платные услуги сверх гарантированного минимума вам дадут возможность, скажем, палату отдельную себе заказать, цветной телевизор в ней поставить или еще что-нибудь там для себя оплатить. Таким образом, это конкретное предложение по медицине.

Кроме того, я считаю, должны быть представлены альтернативные проекты. Широко и гласно они должны быть представлены. И должны быть созданы все необходимые условия для того, чтобы действительно могли обсудить эти альтернативные проекты. Для этого надо широко объявить о конкурсе таких проектов, так как я знаю лиц, которые могут и желают в нем участвовать.

Но о конкурсе-то широко не объявлено. Может быть, потому, что до сих пор нет прессы Верховного Совета? Опубликовать то, что мы имеем, а затем на широкой альтернативной основе приступить к обсуждению основных принципов новой Конституции. Благодарю вас.

**Председательствующий.** Спасибо. Второй микрофон.

**А.Г. Селиванов,** *Североморский территориальный избирательный округ, Мурманская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые члены Верховного Совета! Я вношу предложение и прошу за него проголосовать. После выступления объявленного товарища дать слово тем, кто не выступил от Рабочей группы, затем дать слово консультанту, который здесь присутствует. Предлагаю также не ограничивать членов Верховного Совета и народных депутатов, присутствующих на заседании Совета Республики, потому что при обсуждении такого документа председательствующему нельзя вести себя так — «хватит», «все», «давайте прекратим». Я думаю, что ответы товарища Румянцева были более полезны для аудитории, чем отдельные выступления, которые мы сейчас услышим. Тем более что многие присутствующие этот документ в глаза не видели. Поэтому попрошу вопрос поставить на голосование после слушания членов Рабочей группы, консультантов, ответов на вопросы. На этом обсуждение прекратить. Все те товарищи, которые имеют предложения, подать их в письменном виде в Рабочую группу. Они, безусловно, будут учтены.

**Председательствующий.** Мы слово уже предоставили. После этого выступления я Ваше предложение поставлю на голосование. Теперь о том, что председательствующий свернул обсуждение. Все делается только с вашего согласия.

**Ф.В. Цанн-кай-си.** Уважаемые народные депутаты! Я думаю, что наше заседание будет продуктивным и плодотворным, если мы выберем правильную тональность обсуждения документа, который вам представлен. И в этом плане я бы хотел поддержать именно тот тон, который здесь был задан выступлением депутата Амбарцумова.

К сожалению, мы не учитываем природу этого документа. Ведь это правовой документ, а, следовательно, и его анализ, и критика должны носить прежде всего юридический характер, здесь не должны преобладать идеологическая критика или идеологический анализ. Для необходимости взаимопонимания сегодня очень много существует причин. Я имею в виду не только причины, заключающиеся в различии политических воззрений депутатов, принадлежности их уже сегодня к разным партиям. Разный уровень гуманитарной и политико-правовой культуры может нам помешать понять природу этого документа.

Поэтому если здесь будут выступать эксперты, специалисты, то, я думаю, не надо обижаться (ничего здесь не будет для нас такого оскорбительного), если они в своих выступлениях допустят какой-то элемент просветительства. Я вспоминаю, каким я пришел в эту комиссию четыре месяца назад. Посвятив этому свой преподавательский отпуск и воспользовавшись тем, что полтора месяца студенты были в колхозе, я все-таки получил какую-то юридическую подготовку, работая с этими специалистами, хотя я сам являюсь специалистом в области истории философии. Поэтому я еще раз хотел бы призвать вас к продуктивному обсуждению. Давайте относиться к этому документу как к юридическому, а не идеологическому, и попробуем понять его природу.

Теперь разрешите сделать несколько замечаний по существу. Я думаю, что с принятием Конституции надо торопиться, и напрасно здесь говорят, что такая спешка не нужна, что требуется гораздо больше времени. В частности, здесь об этом уже говорил народный депутат Амбарцумов. Я хотел бы уточнить, что американцы подготовили свою Конституцию за четыре месяца. Если мы затянем этот процесс, это может нанести нам громадный ущерб. Это первое. Те-

перь второе. Когда говорят, что эта Конституция совершенно расстанется с социализмом, что в этой Конституции совершенно исчезли те ценности, которые связаны с социалистической идеей, то я с этим не согласен.

Здесь есть и социалистическая идея, и социалистические ценности, которые она породила. Но все это не носит характера идеологических определений и не несет на себе идеологических этикеток. Просто те ценности, которые носят общецивилизационный характер, связаны своими корнями с социалистической идеей. Они стали теперь элементарными, естественными регуляторами любого цивилизованного общества.

Скажите, кто из вас ставил перед собой когда-нибудь вопрос: в рамках какой системы возник парламент, избирательное право, Конституция, кредит, банки, страхование? Никого нас это сейчас не интересует. Хотя у любого из этих явлений есть в генезисе те корни, которые связываются с определенной системой.

Точно так же и социалистическая идея принесла в этот мир элементы государственного регулирования, планирования. Она принесла с собой очень многие права, которые стали теперь общечеловеческими. Но, к сожалению, все эти ценности пришли к нам в своем развитии и зрелом виде оттуда, с Запада. Как пришли оттуда и другие элементы нашей национальной моды: дубленки, сапожки и так далее.

Мы многое гордили, но мы не дали многому развиваться, достигнуть уровня цивилизованности, который бы приняло все человечество. И развита она не здесь, где зарождалась. Но теперь сюда возвращается.

Поэтому я считаю, что здесь все это есть. Но это не носит характера таких идеологических формул. Это юридический документ. Это не политический манифест, не идеологическая декларация. И поэтому здесь совсем не надо каждый раз искать какие-то корни того или иного явления и навешивать на это этикетку. Это первое, что мне хотелось бы сказать.

Теперь второе. Да, есть критика и слева, и справа. Я говорю это не в критическом смысле. Любое сложное явление всегда можно критиковать и слева, и справа. Одни нас критикуют за копиизм, за подражание западному либерализму. Кто-то из депутатов на Конституци-



онной комиссии говорил о каких-то совпадениях даже со статьями западногерманской Конституции.

И я скажу, что не только по духу, но и текстуально десятки статей в нашей Конституции совпадают с соответствующими статьями западных конституций. Разве в этом есть что-либо плохое?

Министр иностранных дел Шеварднадзе выступал на последнем Съезде Советов и обращался с призывом к народным депутатам включить в повестку Съезда ратификацию Венского соглашения, по которому мы взяли на себя обязательство привести в соответствие с международными пактами, с декларациями, с конвенциями все наши законы в области гуманитарной правовой сферы. Провели мы это, сделали? Нет.

Впервые в проекте нашей Конституции это приводится в соответствие. Мы должны выполнить это по своим международным обязательствам. И если обнаружатся такого рода совпадения, это говорит о том, что мы вступаем в европейский дом, признавая те общепринятые меры, по которым мы собираемся жить в этом доме.

Но вместе с тем я хотел бы, вопреки утверждениям, сказать, что наши исторические традиции и корни, которые якобы отсутствуют в проекте Конституции (об этом не раз говорилось в критических выступлениях), здесь учтены, начиная с преамбулы. Откройте преамбулу и прочитайте: мы берем на себя обязательство продолжить выполнение заветов наших предков. Были варианты, связанные с названием, может быть, более близким нашему языку, например — Государственная Дума. Хотя, возможно, в Башкирии отнесутся к этому и отрицательно. Аналогичная ситуация возникла вокруг раздела «Гражданское общество». Нас тоже критиковали — мол, вы оригинальничаете, ни в одной западной Конституции нет этого раздела, а вы создаете его. Но ведь в любом западном обществе есть сформировавшееся, сложившееся суверенное гражданское общество. Оно столетиями создавалось. У нас этого общества нет. Нам его надо создать. Как оно будет создаваться? А создаваться оно будет в рамках сегодняшнего хаоса. Может, мы все-таки введем его в конституционные нормы? И будем создавать гражданское общество, учитывая особенности именно нашей страны. И не только социально-политические, исторические традиции, но и особенности национально-русского характера. Ведь наш характер весьма противоречивый. С одной стороны, наш человек уважает твердую законность, твердую

государственную власть. И вместе с тем он своеволен, законно непослушен. Надо ввести какие-то устоявшиеся цивилизованные юридические нормы, которые позволили бы нам действительно сформировать гражданское общество, невыделанный до конца характер сделать выделанным и определенным. Как раз это мы учитываем, вводя раздел «Гражданское общество». Именно гражданское общество позволит от личности перейти к государству, ибо оно стоит между личностью и государством. Разве это не учитывается нашей национальной традицией, нашей историей? Тоже учитывается.

Несколько слов в связи с замечанием, которое было адресовано не Олегу Германовичу, а мне. Я назвал коррумпированные элементы и другие силы, и это вдруг показалось некоторым депутатам оскорбительным. Я удивляюсь, как вообще депутаты могли принять мои слова на свой счет? Речь шла о том, что в нашем обществе действительно есть такие силы. Возьмите любое выступление нашего Президента, возьмите решения любых партийных съездов. Разве там не говорится, что есть две угрозы. Одна — в наличии теневого, разрушительных сил, а вторая — в реставрации и возврате к тому состоянию, которое было до перестройки. Зачем мы будем это отрицать? Наличие этих сил лишь подстегивает стремление людей к твердому и законному порядку.

Да, мы являемся слугами народа. Но служить своему народу можно по-разному. Можно нести службу, как служанка несет шлейф своей госпожи, а можно идти впереди госпожи, освещая ей дорогу свечой. Наше назначение в том и состоит, чтобы выработать такой закон, по которому наш многонациональный российский народ, наша нация могли бы жить сегодня и в перспективе. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги, поступило предложение от депутата Селиванова: предоставить слово разработчикам, которые еще не выступили, дать возможность еще раз задавать вопросы и на этом закончить. Правильно сформулировал Ваше предложение?

Информация для размышления. На десятое число назначено пленарное заседание Конституционной комиссии. (Шум в зале.) На десятое ноября. (Голоса. «На двенадцатое».) Но вчера было объявлено десятое число. Тогда я делаю поправку с учетом того, что говорит представитель Конституционной комиссии, — 12 ноября. Я полагаю,

что Конституционной комиссии, прежде чем идти на пленарное заседание, надо обязательно знать точку зрения народных депутатов. В списке записавшихся, о котором я вам говорил, есть еще несколько человек. Они принимали активное участие в обсуждении и проработке данного документа. Как поступить — лишить их возможности выступить или дать слово? Это ваше право, а я поставлю вопрос на голосование.

Голосуется предложение депутата Селиванова. Я его сформулировал, поэтому не повторяю. Кто за него, прошу высказать отношение голосованием. И на этом сегодняшнее заседание Совета Республики мы закончим.

Результаты голосования	
За.....	2
Против .....	21
Воздержалось .....	2
Голосовало .....	85

Решение принято. Время 12 часов, перерыв на 30 минут.

*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи! Прошу занимать свои места. Давайте продолжим наше сложное, но все-таки полезное обсуждение.

Слово предоставляется Вадиму Владимировичу Клювганту.

**В.В. Клювгант, Правобережный территориальный избирательный округ, Челябинская область.**

Уважаемые товарищи! У меня лично не вызывает сомнения необходимость в том, чтобы в ближайшее время Российское государство получило новую Конституцию, новый Основной Закон, который будет импульсом, движущей силой для развития всей системы законодательства и развития общества в целом.

Наверное, не следует нам противопоставлять два вида работ с Конституцией, которые сейчас необходимы. Это внесение каких-то первоочередных срочных поправок в действующую Конституцию, которыми предстоящий Съезд народных депутатов будет заниматься, и глубокая, достаточно оперативная работа над новой Конституцией.

В этой связи мы должны были бы, прежде всего, оценить ту огромную работу, которую проделала Рабочая группа. Она может нам в

каких-то моментах нравиться или не нравиться, но мы не можем отрицать, что проведена серьезная работа и мы имеем рабочий проект для дальнейшего обсуждения, для дальнейшей работы.

Те из нас, кто был заинтересован познакомиться и как-то поучаствовать в работе группы, такую возможность имели и могут вести разговор не только в русле общего обсуждения хода конституционного процесса, а более предметно, более конкретно, что позволит учесть какие-то замечания и предложения.

В этой связи мне бы хотелось поделиться некоторыми соображениями по тому разделу Конституции, который регулирует вопросы судебной системы и судебной власти. Это то, что мне профессионально близко, знакомо.

Прежде всего, вызывает удовлетворение настрой проекта на укрепление и повышение авторитета судебной власти. Это чрезвычайно актуальный вопрос для нашей страны, для России, потому что у нас не было до сих пор судебной власти. И нужно, чтобы она была разной по степени своей силы с властью законодательной и, безусловно, никак не слабее власти исполнительной. В этом отношении тот подход, который заложен в рабочем проекте, который мы обсуждаем, безусловно, заслуживает всяческого одобрения.

В то же время там заложено два варианта судебной системы. В одном из них предусматривается Верховный Суд и судебные органы — общие суды, так скажем, и Конституционный Суд. И второй вариант — единая судебная система, которая предусматривает функции конституционного надзора за Верховным Судом России. Мне лично представляется более предпочтительным второй вариант, где функции конституционного надзора придаются Верховному Суду.

Мне кажется, что раздробленность судов, судебной системы не будет способствовать укреплению судебной власти. И, тем более, что в Конституции предполагается закон прямого действия, то есть суд при рассмотрении конкретных дел не вправе будет руководствоваться законом, противоречащим Конституции, а будет обязан исходить из норм Конституции. Но мне кажется, что при таком подходе, и, на мой взгляд, правильном подходе, было бы логично, чтобы все вопросы, связанные с разрешением конкретных дел и с прекращением действия неконституционного закона, рассматривались бы и решались в пределах единой судебной системы.

Еще одно обстоятельство, связанное с вопросами судебной системы. В проекте Конституции предусматривается санкционирование арестов и обысков в суде, то есть получение санкций в суде. Сегодня, как известно, это делает прокуратура. Понятно, что это продиктовано стремлением повысить авторитет судебной власти, но, мне кажется, нельзя не учитывать и наших реалий, мы от них никуда не денемся, как бы они нам нравились или не нравились. Например, это касается обыска. Обыск — это такое следственное действие, которое в большинстве случаев дает эффект только при оперативном его проведении, что называется, по горячим следам. Иначе оно зачастую теряет смысл. По горячим следам — это значит в неурочное время — ночью, в выходные и в праздники, при необходимости, конечно. Сможет ли судебный порядок санкционирования обыска обеспечить такую необходимую оперативность следственного действия? Есть сомнения. Я говорю это не в интересах заботы о благополучии и комфорте правоохранительных органов, как, может быть, кому-то покажется. Нет, это забота о наиболее эффективной защите граждан от преступных посягательств.

К тому же там есть норма, явно не конституционная по уровню вопросов, которые она регулирует. Она касается требования к ордеру, постановлению на обыск, что там должно быть, — это типично уголовно-процессуальная норма. Мне кажется, ей не место в Конституции.

И не менее серьезные сомнения по поводу санкционирования ареста судом. Сейчас нас не удовлетворяет, что санкцию на арест дает тот же прокурор, который потом поддерживает обвинение в суде. Это основной недостаток существующего порядка. Но ведь что нам предлагается? Нам предлагается теперь, чтобы санкцию на арест давал тот самый суд, который потом будет принимать окончательное решение о виновности или невиновности подсудимого. А прокурор — это лишь одна из сторон в процессе. Да, он поддерживает обвинение, но не в его компетенции решать вопрос о виновности и невиновности. Какой же порядок более предпочтителен? Мне кажется, что здесь есть о чем подумать.

Говорят, нет никакой опасности, потому что санкцию на арест будет давать один судья, а дело рассматривает другой судья. Но, товарищи, давайте не будем далеко уходить от наших реалий. В наших народных судах, особенно в сельской местности, есть по одному су-

дье, есть по два судьи в городах — это четыре-пять человек, и, как правило, все они под одной крышей. Есть ли тут гарантия объективности, и не создаем ли мы еще большую опасность необъективности, чем она существует сейчас.

Поэтому, может быть, было бы более правильно сохранить нынешний порядок санкционирования ареста прокурором и предоставить суду право рассматривать жалобы на незаконные аресты. Предусматривается также дать суду право изменения срока содержания под стражей.

Во-вторых, представляется не вполне обоснованной позиция авторов проекта в отношении органов прокуратуры как органов высшего надзора за законностью.

В проекте признается важность и необходимость надзора за исполнением законов и соблюдением прав граждан. Но предлагается, как я понял, раздробить эту функцию. С одной стороны, возложить ее на верховного правозащитника — это такое новое должностное лицо предлагается, причем только упоминается эта должность, и ссылка на то, что регулируется законом. Как эта система будет просматриваться сверху вниз, пока непонятно. Так вот, с одной стороны, надзор за законностью возлагается на этого верховного правозащитника, а с другой стороны, на специальных представителей Президента на местах. Там нет их названия, просто упоминаются такие представители.

Прокурорам же, которые сегодня как единая система выполняют задачу по осуществлению высшего надзора за законностью, в проекте отводится лишь роль стороны в уголовном процессе, то есть они поддерживают обвинение. Но стоит ли нам напрочь отказываться от прокурорского надзора в пользу не очень понятных новых органов и должностных лиц?

Да, действительно, система прокуратуры работала плохо, никто с этим не спорит, но она, эта система, сложилась, там накоплен опыт, в том числе немало положительного. Там есть прекрасные кадры, порядочные и высококвалифицированные. Может быть, было бы лучше принципиально усовершенствовать, но все же использовать накопленный опыт системы прокуратуры и многих ее работников?

А самое главное, что смущает, — не дробить бы надзор за законностью.

Прокуратура Российской Федерации сейчас по поручению нашего Комитета по вопросам законности работает над соответствующими предложениями. Они в ближайшие дни будут представлены в Конституционную комиссию, тем более что на пленарном заседании об этом тоже было сказано. Этот вопрос пока остается открытым, и мы постараемся внести свой вклад в его дальнейшую проработку.

Еще несколько вопросов, на которых хотелось бы остановиться. После многолетних проволочек на союзном уровне Комитетом по вопросам законности рабочей группой подготовлен и уже внесен в Президиум Верховного Совета проект законодательных актов о создании единого вневедомственного следственного комитета, подотчетного только парламенту. Судя по поступающим отзывам правоохранительных органов, комитетов и комиссий Верховного Совета, этот проект пользуется серьезной поддержкой. И мы искренне надеемся, что в недалеком будущем он будет принят. В связи с этим предлагается в ту статью проекта, где указываются органы, обеспечивающие законность и правопорядок, включить и следственный комитет.

Буквально несколько слов о главе «Гарантии прав граждан», которая вызывает сомнения или замечания. Не могу скрыть своего удивления, что из проекта исчез принцип презумпции невиновности и заменен такой расплывчатой ссылкой на особо устанавливаемый законом порядок привлечения к ответственности. В Конституции, провозглашающей верховенство закона, этот принцип должен быть закреплен в классическом варианте — о том, что никто не может быть признан виновным иначе как по приговору суда и что лицо считается невиновным до того, как приговором суда, вступившим в законную силу, не будет доказано обратное. Все остальные дополнения об ответственности за другие правонарушения не исключают, а только дополняют принцип презумпции невиновности. Хотелось бы, чтобы в новой российской Конституции этот принцип, наконец, звучал в полную силу. У нас в законодательстве он еще никогда не был закреплен, хотя мы всегда о нем говорим.

Еще одно частное замечание о том, где предусматривается право граждан на обжалование в суд действий, ущемляющих их права. Там, мне кажется, заложено необоснованное ограничение для граждан. Сказано, что в суд гражданин может обратиться с обжалованием действий, которые совершены с превышением полномочий, с нарушением закона. Но дело ли гражданина устанавливать это превы-

шение полномочий и нарушение закона? Наверное, если он считает, что его права нарушены, ущемлены, он и обращается в суд, а уж суд рассмотрит, превышены ли там полномочия, нарушен ли там закон? И не нужно, мне кажется, лишними ограничениями в Конституции это право гражданина ограничивать.

И последнее — по поводу того, как представляется дальнейшая работа над проектом. Мне кажется, Конституционная комиссия, Рабочая группа поступают очень правильно, всемерно стараясь расширить круг обсуждения, привлечь к нему максимальное число участников из числа депутатов России и по другим каналам. Думается, в этом направлении нужно двигаться и дальше. Нужны, безусловно, какие-то конкретные сроки, чтобы не утопить эту работу, не затягивать до бесконечности. Но делать фетиш из какого-то срока, не позднее которого должна быть принята Конституция, наверное, тоже было бы неправильно. Эту работу нужно вести активно, но по мудрой русской поговорке: «Поспешай, не торопясь!». Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Андропов, после него выступит депутат Глотов.

**С.Н. Андропов,** *Подольский сельский территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые депутаты! Уважаемый председатель! Многие психологи утверждают, что наиболее правильным и точным бывает, как правило, первое, интуитивное мнение. Так вот, при ознакомлении с проектом Конституции у меня как человека рабочего ни текст, ни те идеи, которые заложены в этот проект, в общем-то, никакого отторжения не вызвали.

Я полностью поддерживаю то, что нам необходима именно новая Конституция. Те предложения, которые здесь звучали о том, что нужно немножечко подлатать, пересмотреть какие-то определенные пункты старой Конституции, они не состоятельны. Мы то и дело сейчас наталкиваемся на то, что нам нужно пересматривать то ту, то другую статью Конституции. Мое мнение: сколько старое белье ни стирай, новым оно от этого не станет. И, собираясь строить новое общество, необходимо его начать строить с нового, крепкого фундамента, которым и должна, на мой взгляд, стать новая Конституция РСФСР.



Первое ознакомление с проектом, безусловно, вызывает какое-то недоумение, может быть, даже растерянность, потому что в нем нет привычных нам основ, которые закладывались нам с детства, которые мы впитывали с молоком матери, по крайней мере, мое поколение. Это социализм, авангардная роль Коммунистической партии. Но давайте разберемся: плохо это или нет?

Мне кажется, это большой плюс разработчикам, что они не стали связывать себя идеями общественной идеологии, к какому обществу собираемся идти — к социалистическому или капиталистическому. В проекте нет такого упоминания. И это как раз хорошо. Упомянется частная собственность. Но новость ли для нас понятие «частная собственность»? Мы уже говорили об этом при обсуждении законов о земле и собственности. По-моему, все эти законы уже приняты в первом чтении.

Мы согласились с этим, вопрос уже решен.

Мне сразу же бросилось в глаза — Конституция как основной закон направлена на человека: не на государство, не на общество, а на личность. Это огромный плюс. Все должно быть для человека, об этом мы говорили своим избирателям. Это провозглашает и Конституция. Бытует мнение, что она послужит процессу развала Союза, началом разрыва внутренних связей. Но если основы Союза мешают нормальному развитию общества и ущемляют права простых граждан, то стоит, видимо, подумать — нужен ли такой Союз? В Конституции все направлено на человека, а Союз это или республика — вопрос становится второстепенным. Взглянуть хотя бы на названия первых глав: «Гарантии прав человека», «Семья», «Гарантии личности», «Гарантии труда» — даже они подчеркивают направленность Конституции на интересы личности. Единственное, что мне как рабочему трудно понять: в главе третьей «Собственность, труд и предпринимательство» звучит все немножечко по-прежнему, по старинке. Используются понятия теории капитализма и социализма; наемный труд, рабочий, работа. Последние два родственны слову «рабство». Лично у меня оно всегда вызывало отрицательную реакцию. Может быть, конечно, так принято, так должно остаться. Но, мне кажется, если мы рассматриваем эту Конституцию как основной закон, направленный на благо человека, если мы признаем, что высшей целью нашего общества должен стать человек, то нашей ценностью человека в таком случае является первостепенная его собственность — это

его талант, интеллект, его способность к труду. Поэтому я вношу в этот раздел поправку. Необходимо записать следующее: «Гражданину принадлежит исключительное право собственника своего таланта, интеллекта, способности к труду, исключительное право распоряжаться своим трудом самостоятельно или в форме добровольного объединения с другими собственниками. Собственнику, как и равно объединению собственников принадлежит неотъемлемое право на полный продукт своего труда, получение прибыли за реализованную продукцию, право распоряжаться прибылью».

Таким образом, человек труда, будь то ученый или простой рабочий, фактически выступает собственником средств производства, он не нанимается, не в найм идет, а заключает нормальный трудовой договор.

В нашей ситуации, при тех отношениях, которые сложились у нас, такая поправка в Конституции необходима. Во всех развитых странах, в большинстве капиталистических имеются сильные профсоюзы. Чем они занимаются? Тем, что помогают трудящимся выгодно продать свой труд. У нас таких профсоюзов нет. С этой точки зрения люди абсолютно ничем не защищены. Мы, как парламентарии, как те, кто принимает законы, обязаны законодательно защитить трудящихся. Таковы, в основном, мои первые впечатления. Еще раз хочу сказать, что Конституция эта очень нужна. Ни в коем случае нельзя останавливаться на простом пересмотре старой Конституции, надо заново над ней работать и принимать новый вариант. Но принимать только такую Конституцию, которая будет работать, а не лежать на пыльных полках забвения.

**Председательствующий.** Слово предоставляется товарищу Глову.

**С.А. Глов, Ленинский территориальный избирательный округ, Краснодарский край.**

Уважаемые товарищи народные депутаты! Я впервые поднимаю на столь высокую трибуну, ибо раньше выступать не доводилось. Буду поэтому особенно волноваться, но постараюсь сказать то, чего нельзя не высказать, читая этот документ. Не правы те люди, которые считают, что проекта нет. Проект есть, проект по-своему прекрасный, он материализован на 66 страницах. Надо задаться одним принципиальным вопросом: кому служит этот документ, чьи интересы он отражает, и тогда многие вещи становятся ясными. Поставив перед

собой этот вопрос, я обнаружил: это — прекрасный проект Конституции нарождающегося класса предпринимателей. И не надо никаких словесных фокусов, выкрутасов, надо называть вещи своими именами. Думаю, предпринимательство имеет право на жизнь, более того, люди, им занимающиеся, имеют право на то, чтобы процветать в нынешних условиях. И мы, депутаты, способствуем этому с помощью законодательной основы. В этом легко убедиться, если посмотреть главу первую «Собственность, труд, предпринимательство», где достаточно четко расставлены все акценты. Какие там названы приоритеты? Приоритет частной собственности, которую никто, включая и меня, не отрицает. Но зачем же ее абсолютизировать? Я пока не понимаю, почему приоритет отдан предпринимателям? Может быть, у нас этот класс действительно состоялся? Может быть, он имеет уже доминирующие позиции в обществе, которые остается только каким-то образом конституировать? Наверное, к этому мы и идем.

Далее, не изменяя своей позиции, повторяюсь: это действительно похороны Советской власти, как здесь некоторые товарищи говорили. Потому что понятия Советов в этой Конституции нет. Товарищи, присутствующие в зале, думаю, на следующий год столкнутся, если этот проект будет принят, с новыми выборами. Может быть, и ничего страшного в этом нет, мандаты нужно будет сдать и провести новую избирательную кампанию, определиться в зависимости от расстановки социальных сил в обществе и решить, кому эти мандаты отдавать. Но на сегодняшний день у товарищей разработчиков нет ясной социальной картины общества. Процесс социального расслоения идет достаточно активно, научно зафиксировать его трудно, можно лишь обозначить какие-то тенденции. А люди на уровне обывденного сознания зафиксировали устранение с политической арены рабочего класса — основного производителя материальных благ. Люди увидели это по-своему и очень четко. Сегодня нет ни одной политической партии, политической силы, которая ярко представляла бы интересы рабочего класса здесь, в парламенте. Это беда людей, которые в таком положении оказались.

Прежде чем коснуться советской системы, мне бы хотелось попросить Олега Германовича, уважаемого мною человека, партийного, без ярлыков, функционера Социал-демократической партии четче определить свою позицию. Хорошо, что человек достойно представляет свою партию. Даже слишком. Олег Германович, я воспользовал-

ся Вашим предложением, поднялся в рабочие комнаты комиссии, которую Вы возглавляете, и увидел, как партийная деятельность совмещается с конституционной. Документы Вашей партии размножаются на аппаратуре Верховного Совета. Не отрицайте того, что делается в комнате 42 на четвертом этаже. Тут люди присутствуют, которые этим занимаются. Не надо этого делать! Может быть, Вы хотите конституировать программу своей партии, может быть, это имеет право на жизнь? Но надо же служить, как говорится, четко.

Что же касается Советской власти, думаю, мы должны быть ей благодарны, в том числе и Вы в Вашем возрасте, за то, что дана широкая дорога людям из политических лабораторий. Ни одна система в мире, очевидно, не знает таких пируэтов, которые мы наблюдаем здесь. Думаю, это тоже вполне нормально. Теперь — по существу дела. Давно известно, любая копия хуже оригинала. Но иные уверены, мол, нет ничего страшного, что наша Конституция в чем-то копирует Конституции буржуазных государств. Да, ничего страшного нет, если буржуазные законы естественно проникают в жизнь. Но на нашей земле Советской власти еще никто не отменял и не спрашивал совета, нужно ли эту систему сломать, согласны ли с этим люди. Конституционные принципы всенародно никто не обсуждал, а их надо обсудить сначала хотя бы на Съезде. И с этого начать разговор.

Следующий тезис. Кто будет платить за планируемый слом государственной машины? Товарищ Хасбулатов на заседании Конституционной комиссии сказал, что за слом государственной машины платить нечем.

Более того, проводя экономические реформы, мы приходим к необходимости политических реформ. (Не слышно.) Ведем их параллельно, в итоге кто же эту экономику будет вытаскивать из трясины, когда никаких органов власти в определенный период не будет существовать? Те, которые будут созданы, должны пройти притирку, поэтому я очень сомневаюсь, что это нужно делать сегодня. Следующее напоминает пролеткультовский подход — это прозвучавшее в выступлении некоторых товарищей предложение писать Конституцию, отвергая весь советский опыт, все, что сделано. Я с Вами не согласен, Олег Германович, что все предшествующие конституции были бессодержательными. Мы не сидели бы здесь в зале, если бы это было так. Много из них материализовано, другое дело — как эти идеи материализовали. Да, с деформациями, с трудностями, отрицать оче-

видные вещи, я думаю, непозволительно. Что касается прочтения, то текст достаточно сложный. Сомневаюсь, что школьник может овладеть им, хотя нас здесь убеждали, будто каждый школьник будет, как на Библии, клясться на этой Конституции. Весьма сомнительно, что это так, надо потратить несколько дней, чтобы разобраться, что там написано. Я категорически против пропагандистского утверждения, что Конституцию мы не идеологизируем. Посмотрите внимательно, сколько там лозунгов, сколько моментов, над которыми надо работать юристам, я думаю, что они уже привлечены к этому. Идеологии там достаточно много, может быть, нет «измов», я тоже сторонник того, чтобы там было их поменьше, но это должен быть серьезный политико-юридический документ. Я не могу сказать, что сделана ревизия документов, которые мы принимали на первом Съезде народных депутатов. Но совершенно очевидно, что Конституционная комиссия принципиально не хочет выполнять постановление Съезда от 16 июня 1990 г. Съезд народных депутатов постановил: поручить Конституционной комиссии, а не комитету Шахрая, как пытаются нас убедить, с учетом поступивших от народных депутатов РСФСР предложений, подготовить и внести на рассмотрение Съезда, народных депутатов проект закона РСФСР об изменениях Конституции РСФСР. Об этом забыто, а придет время отчитываться, и членов комиссии спросят: «Где этот проект?». И не надо будет ссылаться на товарища Шахрая. В решении четко написано, кому выполнять. Правда, есть и второе решение, которое тоже попытались забыть, — это постановление Съезда от 22 июня о некоторых вопросах подготовки проекта Конституции. Поручить Верховному Совету РСФСР внести на референдум основные принципы проекта новой Конституции РСФСР. Это пункт второй. Верховному Совету, Конституционной комиссии с учетом итогов референдума подготовить проект Конституции Российской Федерации для обсуждения на Съезде в январе 1991 года. Прекрасно, по-моему, написано, и рано, спустя несколько месяцев, подвергать все это полной ревизии. Но окончательно в шоковое состояние, Олег Германович, я впал, побывав сейчас в рабочих комнатах, когда по Вашему предложению меня включили в состав жюри. За это я благодарен, хотя Вы превышаете свои полномочия регулярно. Там 36 проектов, два поступило сегодня. Технический секретариат ведет регистрацию этих документов. Из них: Матросов — постановительный текст Конституции, Слободин (Нижний Тагил) — отпеча-

таннный постатейный текст, Хутарев Анатолий Иванович (журналист из Тольятти) — постатейный текст. Я не стал все выписывать. Ну, за кого же Вы нас принимаете, в конце концов? Может быть, за свадебных генералов, которые должны вот так вот просить? Постановление о конкурсе было принято очень хорошее. В жюри входит секретарь Конституционной комиссии и координаторы подкомиссий. Но какие же это наивные глупцы прислали в Конституционную комиссию на десятках страниц свои сокровенные мысли, чтобы их похоронили там на полках? А один вариант вытащили и говорят, что это вершина юридического творчества. Да, это документ нарождающегося класса предпринимателей, может быть, народ его одобрит, может быть, это как раз то, что нам нужно. Давайте выполним те постановления, которые уже были приняты нами ранее. Спасибо за внимание. (Аплодисменты.)

**Председательствующий.** Слово предоставляется депутату Сергееву.

**Е.В. Сергеев,** *Шахтинский территориальный избирательный округ, Ростовская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые коллеги, я настолько уважительно и бережно отношусь к предложенному конституционному материалу, что опасюсь, как бы мы дело не загубили торопливостью или невниманием к некоторым сомнениям и вопросам. Остановлюсь на проблеме своевременности Конституции. Можно от этого вопроса отвернуться, но можно попытаться все-таки на него ответить. Во всяком случае, пока не будут представлены аргументы, говорящие о своевременности этого документа, вдохновенной работы над ним и обсуждения не получится.

Я сомневаюсь, позволяет ли социальная, психологическая обстановка в России предлагать народу Конституцию. Наш народ уже истерзан всякого рода программами, манифестами, декларациями, в том числе и Конституциями. Если в нынешней обстановке, а она к весне, наверное, будет ухудшаться, предложить народу всего лишь новую Конституцию, то это значит обречь себя на осмеяние. И пока аргументов против этого я не вижу. Если сейчас народу предложить альтернативу: чего вам больше хочется — Конституции или сврюжки с хреном, то можно предположить, какой последует ответ.

Можно, конечно, опираясь на интеллектуальную часть общества, говорить, что она тоскует о Конституции. Но мы имеем дело со всем

народом, у которого есть более обостренные нужды. Если мы его убедим, что Конституция поможет немедленно вылечить общество, тогда пожалуйста.

Другой вопрос: от кого исходит эта Конституция, кем она предлагается, достаточно ли у нас авторитета, чтобы мы могли предложить Конституцию? Я так отвечаю: его сегодня или уже или еще недостаточно. И это обстоятельство нужно непременно учесть.

Есть и еще сомнение — более серьезного, фундаментального характера. Вы знаете, что понятие Конституции имеет два смысла. Конституция как Основной Закон, как правовой манифест, и конституция как совокупность положений о реальном устройстве общества. Реальное распределение экономических, политических сил и обстоятельств. Когда о человеке говорят, что один худой, а другой полный, то говорят, что у него такая Конституция, то есть у него такое устройство. Весь грех нашей советской истории состоял в том, что бумажная Конституция никогда не соответствовала реальной.

Боюсь, что нынешний материал тоже не будет соответствовать реальности. Вот нам напоминают, что американцы создавали свою конституцию пару сотен лет назад на коленях. Почему так быстро и ладно у них получилось? Да потому что эта Конституция ни к чему не призывала, ничего не прогнозировала, она отражала то, что есть. А именно — человека как гражданина. А будучи гражданином, человек становится собственником. Пока мы не получим человека в таком качестве, до тех пор мы не получим реальной Конституции. Человек без собственности есть холоп. Аргументы, что конституция консолидирует Федерацию, что она нужна как воспитательный фактор, считаю несостоятельными. Никогда никакая бумага никого не объединяла, если это просто бумажка.

С другой стороны, воспитание народа — это старый грех большевизма, что вот «клячу историй загоним», «довольно жить законом, данным Адамом и Евой». Когда я слышу из уст социал-демократов, что народ нужно воспитывать, грустные мысли меня посещают. Кто нам дал право вообще воспитывать народ? Не идем ли мы на очередной эксперимент, так сказать, нарушить исторический естественный процесс? Нам всегда некогда. Нам нужно за пять лет управиться и предложить народу взнуздать «клячу историю», сказать что-то воспитывающее. Мне вспоминаются стихи классического русского поэта Максимилиана Волошина. У него есть стихотворение «Государ-

ство», а там есть такие строчки: «Из всех насилий, творимых человеком над людьми, тягчайшее есть воспитание». Не дай бог нам взяться воспитывать народ!

К сожалению, пока этим аргументам не предъявлены контраргументы. Конституцию, конечно, нужно разрабатывать, но предлагать ее народу сегодня, да и завтра, через полгода было бы опрометчиво. Вот программа «500 дней» — это наша Конституция.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Кондрашов. Затем слово эксперту Зорькину Валерию Дмитриевичу. И после него просил слово депутат Рудкин, от Комитета по законодательству.

**Б.П. Кондрашов,** *Бабушкинский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые народные депутаты! О важности обсуждаемого проекта основного закона Российской Федерации говорить не придется. Конституция — это основополагающее начало жизни общества. Именно тот закон, который призван регулировать важнейшие общественные отношения и в конечном итоге от которого, как сказал докладчик, зависит движение общества по тому или иному пути развития.

Нельзя согласиться с представителем Конституционной комиссии уважаемым депутатом Цанн-кай-си, который говорит, что конституция — это чисто юридический документ. Этот термин ошибочный. Права в чистом виде не бывает. Ну, возможно, только как предмет философских исследований. А вообще право, юриспруденция — это важнейший инструмент политики.

Ознакомление с проектом показывает, что авторским коллективом действительно проделана большая и напряженная работа, о чем свидетельствует и решение Конституционной комиссии принять предложенный проект за рабочую основу. Я не буду останавливаться на достоинствах подготовленного документа. Они, безусловно, есть: новизна подходов ко многим общественным явлениям, стремление поставить во главу угла интересы личности, как здесь уже говорилось, приоритеты общечеловеческих ценностей и механизмы их защиты очевидны.

В то же время следует признать, что документ нуждается в очень серьезной доработке. Многие нормы спорны, зачастую излишне перегружены, между ними в ряде случаев отсутствует необходимая взаимосвязь.



Следует отметить, что каким бы мы ни хотели видеть закон, он не должен быть слишком уж оторван от реальной действительности. И, наконец, отсутствует авторское обоснование ряда важнейших положений, вводимых новых понятий и правовых государственных институтов. Я попытаюсь проиллюстрировать это на конкретных примерах, так как замечаний много. Во-первых, достаточно спорным является вводимый авторами в институты высших органов государственной власти конституционный суд, о чем уже говорил депутат Клювгант, и наделение этого органа широким кругом властных полномочий. Таким образом, судебная власть подвергается искусственному раздроблению. Хочу вам сказать, что это в истории советского государства уже было: и печально известные «тройки», и революционные комиссии, и так далее, и так далее. Если мы сейчас говорим о создании правового государства, то, приближаясь к реальной жизни, мы действительно должны говорить об укреплении единой судебной власти. Поэтому было бы, наверное, разумным в Верховный Суд, помимо коллегии по уголовным и гражданским делам, ввести коллегию конституционную. Это пойдет лишь на пользу и укрепит пошатнувшийся авторитет нашего правосудия. Тут приводились аргументы, что не следует торопиться с принятием основного закона, Нужно сказать, что, не решив вопрос о судебно-правовой реформе, мы тем самым закладываем основополагающие нормы в Конституцию. Это в корне неверно. Сначала нам нужно определиться с судебно-правовой реформой. Не совсем понятна позиция авторов и по вопросу введения в Конституцию понятия верховной правозащиты. Обоснования этого понятия нет. Что же у нас получается? Человек аккумулирует и прокурорскую власть — раз, и судебную власть — два, даже в какой-то степени наши с вами функции. Как-то это не вяжется с принципом единообразного надзора за соблюдением нашего законодательства. В то же время сомнение вызывает введение этого понятия и в принцип разделения властей. Более чем оригинальным способом решен вопрос о прокуратуре, вернее, этот вопрос не решен вообще. Упоминается лишь об одной норме, а именно о том, что государственное обвинение у нас поддерживает прокурор. Я знаком с некоторыми авторами и могу только догадываться, что они отдали функции прокурорского надзора Министерству юстиции. Должен сказать, что среди юристов, практических работников, ученых это мнение не пользуется поддержкой. Не совсем понятны и функции главно-

го финансового контролера. Не много ли мы вводим должностных лиц в пирамиду власти? Ведь количество не всегда перерастает в качество. Чувствуется и недостаток в авторском коллективе специалистов в области процессуального права. Это видно на слабой попытке в статье 5.3.4 регламентировать вопросы о смещении президента. В тщательной проработке нуждается и механизм невмешательства в процессуальную деятельность правоохранительных органов. Вот пример для иллюстрации. Статья 2.4.3, страница 11, «Государственные органы, общественные организации, должностные лица обязаны обеспечить гражданину возможность ознакомления с документацией, решениями и иными материалами, затрагивающими его права и интересы». Если вводить эту норму в Конституцию, то нужно предусматривать и порядок процессуального ограничения, ограничений, установленных уголовно-процессуальным законом. Вы знаете, что у нас человек может быть ограничен в правах, привлечен в качестве подозреваемого, обвиняемого, и знакомить его со всеми материалами дела не только нецелесообразно, но и противоречит вообще принципам предварительного следствия для осуществления правосудия. Не предусмотрены в Конституции, о чем я говорил, правовые гарантии осуществления правосудия. Вот, например, статья 5.3.8 проекта не предусматривает невмешательство в процессуальную деятельность правоохранительных органов в дела, находящиеся в их производстве. Хотя мы уже с вами приняли Закон о статусе народных депутатов, где такой принцип в нормы права заложен.

Здесь много замечаний делалось другими выступающими. В частности, вопрос о министре обороны. О том, что им может быть только штатский человек. Товарищи, история нашего Российского государства на примере Министерства внутренних дел показала, что такое штатский человек, который возглавляет специализированное военное ведомство. Вы, наверное, об этом не только догадываетесь, но и прекрасно видите, что у нас творится в сфере охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Ну и последнее замечание. Все-таки видна ориентировка авторской группы на зарубежную практику, зарубежный опыт.

Я должен согласиться с выступавшим Гловым в том, что 73 года жизни Советской власти из истории нашего государства не выкинешь. Были и система высших органов государственной власти, и система уголовной юстиции, и репрессии, и так далее. Все познает-

ся в сравнении. Было что-то и хорошее. И это хорошее из нашей истории следует брать.

**Председательствующий.** Слово имеет товарищ Зорькин Валерий Дмитриевич, эксперт Конституционной комиссии.

**В.Д. Зорькин.** Уважаемый председатель, уважаемые народные депутаты! Благодарю вас за возможность выступить с этой высокой трибуны. Это ответственная задача, и мне хотелось бы в этой связи остановиться на таких вопросах, которые касаются именно того ответственного положения, в условиях которого принимаются и решаются вопросы о том, быть или не быть сейчас Конституции. И в этой связи на нескольких моментах позвольте остановиться. Может быть, мне удастся здесь снять и некоторые недоразумения в этой связи. Прежде всего надо сказать, что Конституция РСФСР — это не конституция какой-либо партии, это конституция тех слоев, тех частей народа, нашего общества, которые желают выйти из кризиса на почве демократического согласия, прийти к миру и благополучию. Предшествующие попытки и декларации, которые делались на этот счет, вели в тупик. В этом смысле Конституция не просто декларирует, а дает с учетом мирового опыта определенные механизмы для выхода из кризиса, для продолжения пути, который бы вернул нас на принципы общечеловеческой цивилизации. Но вместе с тем здесь нужно пояснить и технический момент, который, может быть, создал определенное недоразумение. Я бы сказал, что этот проект готовили не социал-демократы или не только они. Мне кажется, что, если я не ошибаюсь, там участвовали различные силы. Во всяком случае, в рабочей группе из четырех экспертов, насколько мне известно, все члены Коммунистической партии, все с большим стажем, я бы сказал, в определенном смысле даже активисты. Но ведь речь идет о том, что мы туда заложили. И отстранимся от эмоций, если мы хотим демократического согласия сейчас, чтобы у нас не запыхала гражданская война. Давайте посмотрим, что же заложено в Конституции? Ведь в Конституции говорится не о том, что еще нужно что-то избрести и к чему-то прийти, может быть, это будет, а может быть, нет. Ведь это у всех на устах и в вашей программе «500 дней», как здесь уже с трибуны было сказано. основополагающие ценности — в чем они заключаются? В народовластии, в государственном суверенитете, в разделении властей, плюралистической демократии, свободной собственности, я бы сказал, неиндивидуального предпринимательст-

ва. Если читать текст внимательно, речь идет не о господстве частных собственников, а о том, чтобы у народа была собственность и все виды собственности были равноправными. Необходимо обеспечить программу высоких социальных гарантий, огромной регулирующей деятельности государства не по объему, а по ответственности. Необходимо создать прочную основу, гарантирующую достойный уровень жизни всех слоев населения.

Давайте внимательно просмотрим текст. Разве об этом не нужно сказать? Значит, вопрос в том, чтобы, отрешившись от амбиций, посмотреть, что же нам сейчас предложить народу, чтобы выйти из кризиса. С этой точки зрения я не разделяю позицию, что раз у нас кризис, то и никакой конституции не должно быть. Соединенные Штаты принимали, кстати, свою конституцию в далеко не безоблачных условиях, и то, что говорилось здесь о правах частного собственника, то это вошло в Конституцию Соединенных Штатов гораздо позже, чем она была принята.

Здесь иногда возникают отрицательные эмоции, когда ссылаются на зарубежный опыт. Давайте обратимся к своему опыту. В 1918 году, когда в нашей стране пылала гражданская война, большевики предложили Конституцию Российской Федерации как платформу для выхода из кризиса и достижения национального согласия. Если оно не было достигнуто, то только потому, что эта программа была плохо истолкована, а также и потому, что там были заложены некоторые дефектные механизмы. Но все же такая конституционная программа была предложена. Почему же сейчас не предложить такую же программу для осуществления тех же «500 дней»? Давайте задумайтесь, на основе чего вы хотите осуществлять «500 дней»? Или вы хотите чрезвычайных президентских указов, которые отнимали бы шаг за шагом у парламента России полномочия?

Для того чтобы осуществить программу «500 дней», нужно создать здоровый юридический плацдарм, на котором были бы четко обозначены сильный парламент, сильная судебная власть, сильный президент, чтобы можно было сказать народу: вот программа, которая дает стабильность для исполнения экономических и всех прочих реформ.

Второй момент — это вопрос о деидеологизации, который звучал здесь в разных ракурсах, которая в прямо противоположных аспектах Конституции ушла в термины «социализм» и «капитализм». Я не

согласен с тем, что это Конституция нарождающегося капиталистического класса. При внимательном прочтении текста, я думаю, этот вопрос не возникнет.

Проект Конституции, на мой взгляд, это в целом то, что сейчас нам нужно. Ведь это в принципе программа «500 дней», переведенная на конституционный язык.

Но, с другой стороны, хотелось бы подчеркнуть, что речь идет не о том, что здесь вообще нет идеологии в смысле идей и ценностей. Конституция четко и ясно ориентируется на пострадавшие тысячелетней историей общечеловеческие ценности, о которых вы здесь прекрасно говорили.

Я думаю, не нужно, чтобы здесь разгорались страсти и амбиции. Может быть, лучше задуматься над тем, чего же мы хотим. Хотим ли мы общечеловеческих ценностей, чтобы не повторились наши гражданские войны, всякие кризисы и так далее? Если нет, то тогда, может быть, не нужно было разрабатывать ни программу «500 дней», ни этого проекта Конституции, а просто так двигаться, без руля и без ветрил, и ожидать, куда нас кривая вывезет.

В основу разработки проекта Конституции положен мировой опыт. От этого нельзя было уходить вследствие того, что мы хотим вернуться на дорогу общечеловеческой цивилизации. В проект положены также идеи Декларации о суверенитете России.

Уважаемые народные депутаты! Посмотрите ныне действующую Конституцию РСФСР. Если я не ошибаюсь, там в 104-й статье написано, что Съезд народных депутатов РСФСР может принять и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Федерации. Тут много говорилось о Советах. Я не против Советов как представительных органов. Но ведь буквально эта формула означает, что Советами может быть решен любой вопрос: судебный, исполнительный и так далее. Давайте посмотрим на опыт истории. Был в определенной стране конвент, который закончился террором. Неужели будем повторять опять эту диктатуру, только диктатуру уже коллективную, а не единоличную? По моему мнению, вся власть не должна никому быть вручена, и думаю, что вы с этим согласитесь. Всю власть не должно иметь никакое лицо, ни одно собрание, как бы уважаемо оно ни было, потому что давно уже сказано, что всякая власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно. Это истина, которая проявля-

лась тысячекратно на практике. Значит, вопрос стоит только так: или мы идем к правовому государству, или к диктатуре.

Третий момент — о правовой силе конституции и ее прямом действии. Задайте себе вопрос: какие статьи ныне действующей Конституции РСФСР, которые вы предполагали поправить, вы знаете? Я не в плане экзаменов, а просто дидактически. Спросите об этом любого гражданина. Знают шестую статью, потому что вокруг нее было много споров. А другие? А другие нет, потому что они не действовали. Даже если, скажем, 56-я статья о праве обжалования через суд...

**Председательствующий.** 10 минут истекло, заканчивайте, пожалуйста.

**В.Д. Зорькин.** Конституция, которая вам предложена, будет иметь прямое действие. Что это означает? Это не означает, что не будет никаких законов и не должно быть вообще никаких законов. Конституция прямого действия означает, что даже в том случае, если закон есть, гражданин, пришедший в суд, имеет полное право ссылаться непосредственно на текст конституции. Все остальное, звучащее в суде, будет подзаконно этой статье, оно должно будет подпадать под эту статью. Если оно с ней расходится, оно не будет принято к действию. Как вы знаете, вопросы об обжаловании в суде решались у нас совершенно другим порядком. По некоторым моментам частного характера я хотел бы еще сказать, но не хочу злоупотреблять вашим временем.

В заключение хотел бы вернуться к исходному тексту. Сейчас все же мы стоим, все мы, россияне, перед ответственным периодом. Нельзя сказать, что будущее безоблачно. Может быть ведь и гражданская война, а может быть и конституционное согласие. Я думаю, вам нужно не терять шанс, дать такую конституцию, которая в общем-то уже на слуху у всех. Ведь все принципы, которые перечислялись, уже давно известны, и мы хотим ввести их в действие. Почему же нужно лишать наш народ возможности ввести эти принципы в действие? Почему надо лишать себя возможности выработать такой документ, который бы позволил нам жить в цивилизованном правовом обществе? Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** От Комитета по законодательству слово имеет депутат Рудкин.

**Ю.Д. Рудкин**, *Краснопереконский территориальный избирательный округ, Ярославская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые народные депутаты! Я у вас много времени отнимать не буду, поскольку те положения, по которым хотелось выступить, уже так или иначе затрагивались. Но все-таки позволю остановить ваше внимание на отдельных из них. Во-первых, принимать или не принимать новую Конституцию? Я полагаю, что ни у кого из сидящих в зале по данному вопросу не возникает сомнения в том, что новая Конституция нужна. Я, например, не согласен с мнением уважаемого депутата Амбарцумова о том, что сейчас нужно отложить все и заняться непосредственно Конституцией. Почему я так считаю? Вряд ли принятие Конституции позволит нашей стране обеспечить экономический суверенитет. Я считаю, что это позволит подготовить только новый Союзный договор. Пока не будет такого договора, мы не разрешим ни одну проблему, которая стоит перед нашим обществом. Мы не накормим народ, не оденем его, не обуем, не обеспечим жильем, не решим других проблем. А поэтому, мне представляется, в данный момент мы должны сосредоточить основное внимание именно на разработке и скорейшем заключении союзного договора.

Нам не нужны политические амбиции, и вряд ли политические амбиции помогут нам с вами накормить, обути, одеть наш народ, как я уже об этом сказал.

Теперь что касается проекта новой Конституции. В нашем Комитете по законодательству проект новой Конституции рассматривался неоднократно. Шли горячие споры, особенно по вопросу полномочий президента. Вы посмотрите внимательно текст Конституции, особенно статьи 5, 4, 2, и вы увидите в них, что такие полномочия могут принадлежать только монарху. Я прошу, посмотрите. Президент представляет Российскую Федерацию во внутренних и международных делах, проводит в жизнь конституцию и законы, возглавляет правительство, формирует аппарат исполнительной власти. С одобрения президента — а вы знаете, как всегда с одобрения президента это происходит, — он представляет (хотя у нас союзные кандидатуры) и, как правило, кандидатуры назначают. Так вот, с одобрения президента назначают председателей и членов верховного суда, конституционного суда.

Позвольте спросить, о каком разделении властей здесь идет речь? Здесь речь идет о том, что у президента будут неограниченные полномочия, поскольку лица назначаются президентом, и эти лица должны ему подчиняться. Так давайте подумаем, что мы с вами хотим построить? Демократическое правовое государство, о котором говорится в этой Конституции, или все-таки конституционную монархию? Этот вопрос самый серьезный, и в основном от его разрешения зависит судьба проекта Конституции.

И еще одно соображение. Есть хорошая русская пословица: «Поспешай, не торопясь». Так вот, я и полагаю, что в данном случае мы должны следовать по этому пути. Согласно решению Съезда, об этом уже сегодня говорилось, мы должны вынести на всенародное обсуждение основные принципы Конституции. Подчеркиваю, мы обязаны вынести, поскольку это решение Съезда, и Верховный Совет отменять это решение не может. Только после того как мы будем иметь мнение нашего народа, мы можем приступить к решению вопроса, выносить ли данный проект Конституции на всенародное обсуждение, а, может быть, его стоит принимать все-таки на Съезде народных депутатов, поскольку, вы имейте в виду, мы приняли Закон о всероссийском референдуме. Практики проведения всероссийского референдума у нас не было, и вряд ли целесообразно первый референдум проводить по вопросу Конституции. Наш народ, я считаю, к этому еще не готов, и, наверное, не с этого нужно начинать.

В заключение хотел бы обратить внимание на два момента. Как я уже сказал, в Комитете по законодательству проект Конституции обсуждался неоднократно, в понедельник было последнее рассмотрение проекта Конституции, мнения разделились, но большинством голосов было принято решение, что на предстоящем внеочередном Съезде народных депутатов нам целесообразнее внести изменения, дополнения в ныне действующую Конституцию, а также рассмотреть основные принципы этой Конституции.

И последнее. Уважаемые коллеги! Я считаю, что у нас сегодня заседание не прошло впустую, мы должны принять какое-то решение по данному проекту, иначе это будет просто говорильня. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Соколов.



**А.С. Соколов**, *Раменский сельский территориальный избирательный округ, Московская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые товарищи депутаты! Я бы хотел остановиться на некоторых практических предложениях. Прежде всего, мы сегодня рассматриваем вопрос о работе самой Конституционной комиссии и о тех документах, которые она готовит, а также о том, что готовится предложить Съезду народных депутатов.

Я бы хотел вернуться к звучавшей здесь мысли о том, что первый Съезд народных депутатов сделал конкретные поручения Конституционной комиссии о выработке предложения по дополнению, изменению действующей Конституции. Этот вопрос, к сожалению, ни Рабочая группа сегодня не хочет нам докладывать, ни кто другой из представителей Конституционной комиссии. А те, кто присутствуют, высказали свое мнение, что именно так и должны быть рассмотрены конкретные предложения и изменения. Я считаю, что от имени нашей палаты мы должны высказать такое предложение в адрес Конституционной комиссии: в ближайшее время рассмотреть и представить эти предложения.

Второе. Что касается проекта новой Конституции. Жизнь, безусловно, идет. Я думаю, что тут нет сомневающихся в том, что Конституция будет меняться, и к этому надо готовиться с учетом обстановки в обществе, настроения народа и расстановки политических сил. Надо все учитывать. И если мы сегодня просто выйдем с Конституцией к людям, то (могу судить по тем встречам, которые у меня были с избирателями) не этого сейчас от нас ждут. Хотя, повторяю, это нужно. Законы, которые приняты Верховным Советом РСФСР, позволяют развиваться экономике в новом направлении. Не все у нас может, получается, как хотелось бы, но, тем не менее, здесь принято немало хороших законов. Сейчас уповать только на принятие новой Конституции, на то, что она снимет все проблемы, я думаю, будет не совсем правильно.

Далее. Надо учитывать, что в Конституционную комиссию идут и будут еще идти постатейные предложения и новые проекты. Над ними люди работают, специалисты работают. Поэтому мы должны, я считаю, предложить Конституционной комиссии в дальнейшем работу вести более гласно, чтобы члены Конституционной комиссии почаще выступали публично в прессе, по телевидению и радио. Надо

дать возможность экспертам анализировать те предложения, которые поступают в адрес Конституционной комиссии, и не торопиться оценивать те или иные поступающие предложения. Я думаю, что ни одному члену Конституционной комиссии, и в том числе ее Председателю, такого права Съезд не давал. Затем следует представить на рассмотрение комитетов и комиссий, палат Верховного Совета свои соображения. Какими они будут? Это дело уже самой комиссии.

Я считаю необходимым порекомендовать Конституционной комиссии в обязательном порядке привлечь к разработке поправок к Конституции и к будущему проекту Конституции представителей республик, входящих в состав Российской Федерации. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Герасимов.

**В.И. Герасимов,** *Выборгский территориальный избирательный округ, Ленинградская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые депутаты, уважаемый Президиум! Я думаю, вопрос, который сегодня представлен на рассмотрение Совета Республики, носит чрезвычайно важный характер. Естественно, все мы с вами понимаем необходимость его очень тщательного и подробного обсуждения. Я попросил слова и хочу развить свой вопрос, который задавал разработчикам проекта новой Конституции. Какой смысл вкладывают разработчики в то, чтобы ускорить принятие данного проекта или, вернее, взять его за основу и провести в жизнь? Наверное, они заинтересованы в том, чтобы данная Конституция была воплощена на практике. Но, к сожалению, вся работа делается так, чтобы проект этой Конституции вызвал как можно больше сопротивления.

Начнем с того, что время, отведенное Координационным советом на обсуждение, чрезвычайно мало — с 22 октября по 2 ноября, то есть всего 10 дней. Если мы закон о пенсиях, какие-то другие законы разрабатываем, обсуждаем в течение месяца и даже более, то важнейший закон государства, который кардинальным образом меняет наше общественно-политическое устройство, мы пытаемся обсудить за 10 дней.

Мы с вами загружены в Верховном Совете тем потоком законопроект, который необходим для проведения экономических радикальных преобразований. В это время работает группа — достаточно квалифицированные, уважаемые люди, наши коллеги-депутаты. Но мы с вами практически войти в этот процесс, кроме как попри-

существовать на заседании Конституционной комиссии, что-то отрывочно взять, не можем. Таким образом, создается впечатление, что, в общем-то, в нас особенно и не заинтересованы. Но тогда каким образом этот законопроект (я имею в виду проект Конституции) будет воспринят Верховным Советом? Думаю, в этом заключается один из элементов политического просчета. Это очень серьезно. В принципе, я ознакомился с проектом Конституции, я его в целом поддерживаю, считаю, что он достаточно хорош и полон. И мы должны быть заинтересованы, чтобы основной закон государства все-таки был принят, воспринят обществом. Мне очень понравилось выступление депутата Сергеева, где он четко сказал о многих вещах. Я не буду повторяться.

Но как мы реально оцениваем ситуацию в обществе сегодня? Верна ли тут мысль: вот мы приняли Конституцию и завтра все действительно пошло? Да ничего подобного! Россия — это не Москва и не Ленинград (я Ленинградскую область представляю). Это не только промышленные центры. Это и совершенно другие центры. И сегодняшние политические реалии люди оценивают по-разному. Многие считают, в отличие от Сергея Николаевича Юшенкова, что Лукьянов — консерватор. Некоторые, наоборот, пишут в газете, что Лукьянов, Горбачев и так далее — это антисоветски настроенные люди, которые хотят тоже покончить с социализмом.

Понимаете, с чем мы здесь сталкиваемся? Объединенный фронт трудящихся и наиболее ортодоксально настроенная часть коммунистов России сходятся на том, что Советы не нужны. И мы к этому призываем: Советы не нужны. Кто-нибудь прогнозировал ситуацию, которая в связи с этим возникнет? Будет ли воспринят вот именно сейчас текст Конституции, если мы в ней так остро поставим вопрос? Наверное, мы эту хорошую идею ухлопаем в самом начале. Есть два пути, как угробить хорошую идею: или напрочь отказаться, или попытаться ее поставить в такие условия, когда она реально принята не будет. Я думаю, в этом будет глубокая политическая ошибка. Поэтому прежде чем нам этот проект вынести, прежде чем его опубликовать, надо обязательно это просчитать. И не только с точки зрения желания, что вот мы разработали и хотим, чтобы этот проект был. Надо еще подумать: а будет ли он осуществлен? Ведь люди пишут о том (и пресса это печатает), что сейчас два основных момента, как удачно высказался журналист из «Комсомольской правды»: злой и

голодный, злой и идейный. Два начала борются сейчас в каждом советском человеке. И вот этот голодный и идейный — это внутри каждого человека война. И гарантии, думаю, ни у какой группы работников нет: кто из них завтра и как будет сориентирован? Пока что побеждает голодный. И это очень серьезный политический аспект. Поэтому я считаю: если мы хотим, чтобы Конституция устранила многое из того, что было нашему обществу до сих пор присуще отрицательного, надо обязательно соотнести то, что мы предлагаем стране, Республике, с теми реалиями общественно-политической жизни, которые есть. Если мы этого не сделаем, то хорошую в целом идею сами и похороним. Я думаю, Верховный Совет надо подключить к работе максимально. Попытавшись его отстранить, сделав это только своей комиссией, группой — вот мы так разработали, мы это сделали, — значит заведомо пойти на, то, чтобы получить очень мощное сопротивление. И не потому, что люди этого не понимают или не воспринимают. Абсолютно нет. Просто никому не нравится, когда его начинают чисто менторски поучать: вот так надо, вот так! Вы все дошколята, а мы — профессора!

Все мы здесь сидим с достаточно большим собственным жизненным опытом. И когда это поучение проскальзывало в выступлениях некоторых товарищей из группы разработки проекта, то оно наводит нас на мысль, что надо сопротивляться, потому что не учтены наши мнения! Значит, вы заведомо на это идете?

Не в плане критики, а просто потому, что, если мы действительно хотим, чтобы новый закон нашей страны был принят, скажу: мы должны очень внимательно подумать, как он будет сегодня воспринят в обществе. А на сегодня ситуация складывается таким образом, что предложение этого проекта, уже как готового, будет не понято. Поэтому я хотел бы, чтобы разработчики данного проекта Конституции очень внимательно подошли к этой ситуации и как следует проанализировали ее.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Степанов.

**В.Н. Степанов,** *Пряжинский национально-территориальный избирательный округ, Карельская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые товарищи депутаты! Я полностью присоединяюсь к мнению Олега Германовича. Нам нужно в первую очередь обсуждать вопросы хода подготовки самой Конституции. Считаю, что на

референдум должна быть вынесена не сама Конституция, а основные принципы. Что касается текста Конституции, то его целесообразно опубликовать после того, как от нас, от депутатов, в Конституционную комиссию поступят и будут рассмотрены все предложения и замечания. А на референдум, как решил Съезд, вынести основные принципы. Их можно сформулировать в альтернативных вариантах, с тем чтобы люди имели возможность выбора.

Когда я знакомился с текстом Конституции, у меня создалось впечатление — в отличие от мнения некоторых членов Конституционной комиссии, — что он не совсем нейтрален. Товарищ Глотов правильно сказал, что предпочтение отдается предпринимателям, индивидуальным правам человека. Но не сказано о правах общества по отношению к человеку. Общество тоже должно иметь определенные права.

Другое, что нам нужно учитывать. Кабинетная, чисто теоретическая подготовка Конституции — это хорошо. Но надо реально учесть, как это будет воспринято народом. Возможно, и терминологию следует изменить. И вообще, некоторые принципы нужно будет дать в альтернативах. Например, в преамбуле, считаю, целесообразно в качестве одной из целей указать такую, как построение общества, свободного от угнетения человека человеком. Этой цели в предложенном варианте нет. Люди могут воспринять новую Конституцию как возврат к капитализму и, соответственно, могут не поддержать ее. Большинство пенсионеров возможность подобного возврата не будет поддержана, а их у нас — 32 миллиона. Получить сразу столько миллионов против проекта нецелесообразно.

То же самое о полномочиях Советов. Я сам выступал против лозунга «Вся власть Советам!». Вначале это вызывало, конечно, недоумение у избирателей, но я пояснял, что здесь необходимо учитывать принцип разделения властей и прочее. Так что я не противник принципа разделения властей. Но считаю, что сейчас, в переходный период, судебная власть практически получила независимость от Советов. Уже никакой председатель Совета не посмеет вмешиваться в дела судов. Но есть еще большие разногласия между Советами и исполкомами. Если мы полностью четко проведем принцип разделения властей, то в данной ситуации Советы окажутся практически беспомощными. Ведь все нынешние проблемы должна решать исполни-

тельная власть! Таким образом, будет дискредитирована структура Советов.

Что касается третьего раздела, то он почти не вызывает сколь-нибудь серьезных возражений. Я позволю себе привести лишь некоторые принципы, которые следует обсудить. Подчеркиваю, эти принципы весьма спорные, но, мне кажется, заслуживают внимания.

В 1978 году, когда обсуждался проект действующей Конституции, я предлагал ввести принцип ответственности человека за выполнение незаконных приказов. Каждый человек, выполняющий незаконный приказ, должен понимать, что он за это несет ответственность.

О сроке давности. Считаю, что не должно быть никаких сроков давности для людей, совершивших действия, которые подпадают под понятие геноцида — преступления перед человечеством.

Спорным, на мой взгляд, является вопрос об ограничении деятельности партии. Так, в проекте Конституции предлагается ввести большие ограничения на членство в партии. Но, товарищи, недостаток старой Конституции как раз в том, что она сильно противоречива. Многие статьи друг друга, как говорится, готовы съесть. Здесь мы повторяем то же самое. Мы заявляем принцип людей на свободу объединений и в то же время большим группам, категориям людей будем запрещать состоять в партии. Нелогично.

Но наибольшие споры, страсти вызывают разделы четвертый и пятый: какой быть нашей Республике — либо федерацией, либо конфедерацией. Прежде всего, нужно четко определить, что такое федеральная территория, что такое земля, что такое федеральная республика и чем они отличаются друг от друга, каков их конституционный статус. В проекте Конституции этого нет. Непонятно, какова же будущая структура нашей Республики, как она будет устроена.

Большие возражения, с моей точки зрения, вызывает введение поста президента, что предлагают оба представленных нам варианта. Считаю целесообразным ввести альтернативные варианты структуры государственных властей, которые бы не предусматривали такого поста. Дело в том, что президенту по проекту Конституции, как говорил здесь Юрий Дмитриевич, даются огромнейшие права.

Говорят, что противовесом президенту будет парламент. Но может ли наш парламент быть противовесом президенту, например, Борису Николаевичу Ельцину? И сразу становится ясным, что парла-

мент не всегда может быть противовесом президенту. Другое дело, если бы наш парламент до щепетильности четко соблюдал законность, тогда я не слишком бы упирался. Но я скажу, что и вы, товарищи депутаты, эту законность не очень-то соблюдаете.

Вот пример. Эта концепция была разработана с самыми благими побуждениями. А ведь никто из вас не заметил 104-ю статью Конституции, в соответствии с которой разработка программ экономического и социального развития республики относится к исключительной компетенции Съезда. Вы не только ее разработали, но и запустили с сегодняшнего дня в действие, тем самым нарушив Конституцию. Еще один пример. 25 октября вы приняли Закон о свободе вероисповедания. В нем есть статьи, которые позволяют проводить богослужение в воинских частях, заменять воинскую обязанность другой гражданской обязанностью. И не заметили, товарищи, что тем самым вы нарушили решение Съезда, поскольку регулирование законов, касающихся обороны и армии, Съезд четко и ясно относит к союзным органам. А наш республиканский парламент, не обратив на это внимание, занялся правовым регулированием в этой области. То есть, даже из самых лучших побуждений, вы довольно серьезно нарушаете закон. Где после этого гарантия, что президент точно так же, из самых лучших побуждений, не будет нарушать законы? Такой гарантии нет.

Хотел бы обратить внимание на то, что парламент, как правило, не может быть противовесом президенту еще по одной причине: в Конституции предусматривается одновременность избрания парламента и президента. Странники президента наверняка победят и на выборах в парламент. То есть, президент волей-неволей, формально или неформально, но станет руководителем парламента. Можно ли такой парламент рассматривать в качестве мощного, сильного противовеса президенту? А ведь президенту, кроме всех прочих прав, предоставляется право введения чрезвычайного положения. Я очень прошу вас — ознакомьтесь с Законом о правовом статусе введения чрезвычайного положения. Это закон о возможности введения рабства или, в определенной мере, феодализма.

Поэтому нам необходимо сформулировать Конституцию так, чтобы права человека ни при каких чрезвычайных положениях не могли быть отняты у него. Но в соответствии с проектом теряет силу такая статья, как невмешательство в личную жизнь человека, право людей

писать, обращаться с жалобами, просьбами в вышестоящие органы. Не упомянуто, что эти статьи сохраняют свою силу и при чрезвычайном положении. Нам следует тщательно продумать билль о правах человека, который бы соблюдался даже во время чрезвычайного положения. Вот тогда можно принимать идею о poste президента. А пока этого не сделано, идея о poste президента может восприниматься как идея диктаторства, возможности возникновения у нас диктатуры. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи! У нас состоялось содержательное обсуждение. Все же мы поступили правильно, что не стали уклоняться от обсуждения этого вопроса. Теперь важно эту работу достойно завершить. В список для выступлений записалось 12 человек, я его оглашу.

Это не выступившие депутаты Ковалев, Бабурин, Тихонов, Харев, Тиунов, Ким, Алироев, Константинов, Зайцев, Митюков, от группы разработчиков депутат Рыжов, народный депутат СССР Оболенский. И, видимо, Олег Германович попросит слово для заключения от Конституционной комиссии. Еще довольно много записавшихся. Мне, например, было бы интересно узнать их мнение. Депутат Митюков, пожалуйста.

**М.А. Митюков,** *Алтайский территориальный избирательный округ, Хакасская автономная область, член Верховного Совета РСФСР.*

Предлагаю сегодня заслушать всех записавшихся: нам надо знать, как дальше быть, над чем работать? Нельзя прерывать прения. Тем более что записались сторонники разных взглядов, надо их всех выслушать.

**Председательствующий.** Хорошо. В таком случае давайте пойдем в соответствии с регламентом, не будем комкать этот вопрос. Нам надо определиться как в политическом плане, так и по проекту, который нам представлен.

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи! Давайте продолжим слушание по проекту Конституции РСФСР. Слово от Комитета по правам человека предоставляется Сергею Адамовичу Ковалеву.

**С.А. Ковалев,** *Чертановский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Верховного Совета РСФСР.*

Не очень удобно хвалить работу, в которой сам принимал некоторое участие, но представленный проект мне нравится. Я не стану



вдаваться в детальный разбор проекта и останавливаться на многочисленных редакционных и конкретных моментах, я хотел бы поговорить немножко о концепции проекта.

Начну с поднадоевшего всем спора, который здесь велся, — спора о социализме. Я не согласен практически ни с одним выступавшим на эту тему. Думаю, что Сергей Николаевич Юшенков ошибается, говоря о том, что концепция социализма отвергается этим проектом Конституции. Мне кажется, что достоинство проекта, если говорить о концепции, в том и состоит, что он ни отвергает, ни утверждает никакого представления о социальном строе. И он не должен этого делать, потому что концепция проекта исходит из самой сущности Конституции. Конституция — это закон, который ограничивает власть необходимыми строгими рамками. Конституция пишется не для граждан, Конституция пишется для власти. И самый замечательный пример существующей и работающей два столетия Конституции — это Конституция Соединенных Штатов. Такого рода Конституции, кстати, Конституции прямого действия, имеющие силу в суде, так и должны писаться. Конгресс не вправе принимать какие-то законы. Вся свобода совести сформулирована в одной фразе: конгресс не вправе учреждать новые религии или отменять какие-то ни было существующие. Этим все сказано. Так вот, рамки власти и есть главная концепция представленного проекта. Что касается социализма, то можно много спорить об этом. Но спор не имеет правового смысла, потому что никому до сих пор не удалось определить, что такое социализм. Хотя можно доказать, что идея социализма внесла свой огромный вклад в развитие общественных систем очень многих государств, но, к сожалению, не нашего.

Эта идея жива и работает. Однако в провозглашенном у нас социализме она не принесла плодов вовсе. Этими плодами воспользовались другие государства, другие общества, где эта идея в конце концов привела и к развитию мощных, самостоятельных профсоюзов, и к развитию систем страхования, и к социальным государственным программам, и ко многому другому. И не последнюю роль в нашей блистательной неудаче сыграло как раз то, что мы провозгласили, что мы строим социализм, не зная, что это такое и не умея его определить.

Теперь несколько конкретных замечаний, навеянных выступлениями. Депутат Степанов упрекнул проект в двух вещах: проект уде-

ляет достаточное внимание индивидуальным правам, правам личности и совершенно недостаточно — правам общества.

Должен заметить, что в этом разделе проекта я принимал самое непосредственное участие, и если говорить о правах человека, то существуют исключительно индивидуальные права. А из индивидуальных прав можно вывести логично (и в соответствии с законом) любое коллективное право: и право этнической общности, и право союзов, общественных организаций, и так далее. А вот из коллективных прав индивидуальные вывести никак не удастся. Это существенно, это не случайно. История учит, что примат коллективных прав как раз и ведет к подавлению личности и, в конце концов, к тому, что коллективные права превращаются в фикцию, в нечто провозглашаемое, в нечто, имеющее приоритет, в нечто, подавляющее и личность, и любой коллектив.

Еще одно замечание в связи с выступлением того же депутата Степанова. Он очень справедливо говорил о том, что и в случае чрезвычайного положения должны быть гарантированы некоторые неприкосновенные права, права, которые не могут быть нарушены даже в случае чрезвычайного положения. Это совершенно справедливое замечание. Однако коллега Степанов заходит дальше принятых, продуманных и хорошо аргументированных международных положений в этой области прав. В предложенном проекте такие неприкосновенные права, права ненарушаемые, в том числе и при чрезвычайном положении, на самом деле упомянуты и перечислены, по-моему, исчерпывающим образом. Другое дело, что иные права нет возможности гарантировать при чрезвычайном положении и, напротив, это было бы даже очень опасно.

Вот права, которые не могут быть нарушены никогда: это право на жизнь, свобода от пытки, свобода совести, свобода убеждений и свобода от обратного действия уголовного закона. Ну и, разумеется, свобода от чрезвычайного судопроизводства. А также запрет на дискриминацию исключительно, подчеркиваю это слово, исключительно по признакам пола, вероисповедания, национальности. Почему исключительно, почему даже эти, казалось бы, совершенно очевидные неприкосновенные права все-таки снабжены такой оговоркой? Потому что во время чрезвычайного положения могут создаваться ситуации, когда безусловный запрет на дискриминацию по этим признакам, ну, например, по национальным, невозможно гарантировать.

Представьте себе ситуацию, для нас теперь достаточно знакомую — межнациональные стычки. Люди одной национальной принадлежности оказываются в большинстве своем вовлеченными в вооруженную борьбу, в насильственные действия. Вы не можете гарантировать тогда безусловное отсутствие такого рода дискриминации, и приходится ставить барьер только такой: исключительно по национальному признаку никто не может быть ущемлен в правах даже во время чрезвычайного положения.

Акцент, гарантирующий права в этих чрезвычайных ситуациях, должен быть сделан, как делается и в международном сообществе, на другом — на постоянном парламентском контроле за действиями исполнительной власти. Парламент не может быть распущен на каникулы, сессия парламента непрерывна, парламент в любой момент может ограничить чрезвычайное положение и изменить полномочия исполнительной власти.

И еще два критических замечания. Проект не свободен от недостатков, хотя здесь хвалили его за раздел «Гражданское общество». Мне, например, представляется, что в этом разделе есть замечательные, необходимые Конституции статьи, однако, мне кажется, что само существование такого раздела в Конституции неоправданно. Не дело Конституции регламентировать общества. Гражданское общество создается снизу, это не предмет законодательной регламентации. Законодательной регламентации должна быть подвергнута власть, и только она. Я не понимаю также термина «свободная правовая экономика». По-моему, неопределенные понятия в основном законе могут породить лишние противоречия. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Бабурин.

**С.Н. Бабурин,** *Советский территориальный избирательный округ, Омская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемый Председатель! Уважаемые коллеги! То, что мы сегодня рассматриваем вопрос о конституционном процессе России и о возможных проектах Конституции, — это очень своевременно. Именно проект Конституции позволяет нам сориентироваться во времени и пространстве. Именно взглянув на Конституцию, ныне действующую, на проект Конституции, которая нам предлагается, на те проекты, которые мы, наверное, еще можем изучить, мы лучше сможем разобраться в тех проблемах, которые нас сегодня беспокоят.

Вместе с тем, если говорить конкретно о том документе, который мы сегодня рассматриваем, то при всем огромном уважении к авторскому коллективу, к комиссии, которая готовила этот документ, у меня при знакомстве с ним все время была в памяти поговорка: благими намерениями выстлана дорога в ад.

К сожалению, мне трудно определить, чего больше в проекте — правового идеализма (мол, стоит нам принять Конституцию, и умиротворение в обществе уже воцарилось) или старой большевистской традиции, следуя которой, мы все должны подгонять под принятый закон. Не могу согласиться с очень демократичным утверждением уважаемого депутата Цанн-кай-си, что только две категории людей выступают против этого проекта: либо бюрократия, цепляющаяся за привилегии, либо коррумпированные круги. Наверное, любой проект можно критиковать, но лучше сразу же говорить, что есть что. В связи с этим я бы сразу обратил внимание на ключевую фразу, которая прозвучала в докладе: демократический строй для России нужен, чем раньше — тем лучше. Вроде бы формальная фраза. Но если вдуматься, то станет ясно, что в ней содержится знакомый всем старый призыв: прыгать в бассейн до того, как туда налили воду.

Надо (я отчасти повторяю то, что здесь прозвучало), чтобы сначала сформировались, сложились определенные общественные отношения. И только после этого закрепить их в Конституции. Нам не нужна больше Конституция развитого социализма, когда мы, забегающая вперед, говорили обо всем в будущем времени. Надо исходить из того, что мы закрепляем основы уже существующего государственного строя и государственного устройства.

Совершенно правильно, что наше сегодняшнее обсуждение идет по двум аспектам: политическому и юридическому. Неверно сводить все только к юридической шлифовке текста. С юридической-то точки зрения этот документ действительно сбалансирован, крепок во всех отношениях.

Конечно, требуются определенные уточнения, определенная правка. Не думаю, что в Конституции должно содержаться утверждение об обладании Российской Федерацией исключительным правом на производство и сбыт наркотиков. Это, наверное, совершенно не те нормы, которые должны быть в демократическом государстве. В других странах это делается подпольно, а мы хотим закрепить в Конституции. Я думаю, что это все-таки недоразумение.

Если мы будем ориентироваться на американский опыт, и тут, наверное, Валерий Дмитриевич Зорькин, один из крупнейших наших политологов, не будет возражать, и сравним американскую конституцию и нашу, в том числе и данный проект, то увидим, что это совершенно разные документы не только по объему, но и по направленности.

Если идти по американскому пути, то из 31 главы проекта нам нужно оставить 8 или 9, только механизм деятельности высших органов государственной власти. Это мы сможем сделать в течение двух, трех, четырех, пяти месяцев.

Попытаться же регламентировать в одном документе все — и что есть, и что будет, что может появиться — значит попытаться объять необъятное.

Конституционной комиссии я уже высказывал свою точку зрения и хочу повторить ее сейчас. Ни этот проект Конституции, ни тот второй проект, о котором здесь вскользь упомянули, каким бы ни был он гениальным, рассматривать на Съезде не нужно. Концептуальные идеи этого документа, который признан рабочей основой, нам необходимо для включения в Основной Закон.

Считаем мы, что нужно укрепить исполнительную власть и ввести институт президентства? Да. Давайте готовить изменения в Конституцию и вносить их в живую ткань, в ту государственную структуру, которая есть сегодня. Пусть институт президентства, если мы станем на эту позицию, будет определенным противовесом Съезду, если все-таки мы будем развивать идею разделения власти.

Если мы хотим ввести новую судебную систему, давайте это делать, не дожидаясь и не обязательно прибегая к принятию новой Конституции. Говорят, что судейский корпус — не тот, который нам нужен. Надо переходить на принцип несменяемости судей. И делать это нужно уже сейчас. Если не на всех уровнях судебных органов, то, по крайней мере, на главных из них.

В связи с этим я полностью поддерживаю то предложение, которое здесь звучало, что в ближайшие недели все внимание и Конституционная комиссия, и Верховный Совет должны сосредоточить на подготовке закона о внесении изменений в действующую Конституцию. Никто этого решения Съезда не отменял. Этого не может сделать ни Верховный Совет, ни Конституционная комиссия, ни Пред-

седатель Верховного Совета РСФСР. Потому что это решение Съезда. Давайте его выполнять.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Тихонов.

После него я предоставлю слово Оболенскому Александру Митрофановичу.

**В.А. Тихонов,** *Свердловский территориальный избирательный округ, Красноярский край.*

Уважаемые народные депутаты! У меня большую тревогу вызывают приемы и методы, которые все больше и больше применяются при обсуждении наиважнейших вопросов развития нашего общества, жизни Республики. Методы, заимствованные из того периода, который мы называем тоталитарным, который мы все осуждаем, а, тем не менее, методы взяли на вооружение. Я имею в виду протаскивание любыми средствами, любыми способами, в нарушение всего, тех взглядов, которые проповедуются определенными группами нашего депутатского корпуса.

Съезд принял решение о том, что Конституция может быть разработана на базе десяти основных принципов, которые должны быть обсуждены на всеобщем референдуме. И только на их базе создается проект Конституции.

Итак, десяти принципов мы с вами не имеем, референдум не провели, а рабочий проект Конституции есть. И причем, заметьте, это решение о проведении референдума о десяти основополагающих принципах Конституции выносила и была инициатором та же группа, которая является, в принципе, и автором проекта этой Конституции. А как же правовое государство, которое мы все так проповедуем? В одних случаях выгодно применять правовое государство и пользоваться его идеями, а в других совершенно не выгодно? Причем при обсуждении практически всех вопросов (вы сами являетесь свидетелями этого) применяются различные способы, направленные на то, чтобы или не обсуждать коренные вопросы, в спешке принимать решения, или пользоваться вот такими методами. Это по форме. А по существу? Применяются те же методы, методы всеобщего обмана, которые применялись при прежнем режиме.

Что я имею в виду? Провозглашается, что Конституция идеологизирована, что она ради народных интересов. Но давайте посмотрим, в действительности деидеологизирована ли Конституция и ради ли народных интересов этот проект разработан? Да, действи-

тельно, в проекте Конституции нет слова «капитализм», нет слова «социализм». Но ведь идеология — это система взглядов, а система взглядов разве здесь не присутствует и разве мы не видим, что экономическая основа — частная собственность есть при средствах производства предпринимателя? Четко вводятся понятия: «наниматель» и «наемные работники». Наниматель или наемность — это категории чисто, как бы кто ни хотел, капиталистические. Таким образом, здесь закладывается идеология, только об этом не говорится, сознательно умалчивается.

Дальше. Утверждается, что эта Конституция в интересах всего народа и каждого конкретного человека. Давайте посмотрим, действительно ли это так. Я уже говорил о том, что в действующих Конституциях юридическим хозяином всех богатств нашей страны является народ. Это юридически, фактически он лишен, безусловно, вы это знаете — ни одну минуту народ никогда не был хозяином, но юридически он был им. И действительно, ведь то, что у нас имеется, это создано трудом народа. Более того, народ заплатил сотни и десятки миллионов жизней за наше богатство, чтобы создать то, чем мы обладаем. Фактически народ был ограблен, хотя юридически считался хозяином, теперь же предлагается все это закрепить юридически. Ведь в проекте Конституции вы не найдете понятия общественной собственности, общенародной собственности. Есть только государственная собственность, есть муниципальная, есть частная. То есть закладывается экономическая основа для выкупа, распродажи всего того, что создано трудом народа, частным лицам, акционерным компаниям и так далее.

То есть то, что народ создал, он вынужден будет выкупить. Так что, товарищи дорогие, это не в интересах народа. Это антинародная экономическая основа, закладываемая в проекте Конституции.

И не только в области экономической, но и в политической. Понимая, что народ в конечном итоге разберется во всем, вводится, я согласен здесь с выступающим, ни более ни менее, конституционная монархия. Да, действительно, президентская форма правления с неограниченными полномочиями.

Для чего это нужно? Если народ не хозяин в экономической сфере, он не может быть хозяином и в политической. Это вполне логично здесь закладывается. И поэтому ясно, что президентская власть и народовластие абсолютно несовместимы.

Более того, в этом проекте Конституции вводится идеологическая нетерпимость, и сколько бы ни говорили уважаемые разработчики о плюрализме, фактически вводится единомыслие. Смотрите, что делается. Запрещаются партии, пропагандирующие, я не говорю, что призывающие к борьбе, а только пропагандирующие социальную и классовую рознь. Значит, вводится эксплуатация человека человеком, вводится действительно эксплуататорская экономическая система, а вот борьба против этой системы запрещается. Борьба запрещается. Разве, дорогие товарищи, это не идеологическое мракобесие, против которого мы всегда выступаем? На другой основе, но это точно такое же идеологическое мракобесие.

Таким образом, предложенный проект Конституции — это проект экономического, политического и нравственного ограбления народа. И действительно, сколько бы ни пытались наши новоявленные теоретики утверждать, что человечество не развивается, что отношения частной собственности вечны, это присуще якобы человеку, — все это не так. Человечество развивается, формы собственности меняются, и то, что сегодня является нормальным, завтра устаревает, приходят новые отношения, наступает новая стадия. И ясно, что безэксплуататорский строй, безэксплуататорская система наступит, как бы ни пытались некоторые товарищи затормозить это развитие. Утверждение, что понятия «капиталистический», «эксплуататорский», «наемный» вечны — это и есть нравственное ограбление народа. Народ наш отдал идее (да, действительно, сегодня он ничего не добился) 70 лет своей истории, 70 лет своего пота, крови. Отрицание социалистической идеи есть действительно ограбление. Я предлагаю этот проект отвергнуть, и не только его отвергнуть, но и распустить Рабочую группу этой Конституционной комиссии, поскольку... (Шум в зале, выкрики.) Если парламент по-прежнему будет проводить политику, не направленную на то, чтобы народ стал хозяином, чтобы было самоуправление народа, такой парламент нужно распускать, потому что он будет тормозом в развитии нашего общества.

И последнее. У нас есть все. Есть парламент, есть правительство, свобода слова, свобода печати, свобода партий, то есть, в принципе, есть все структуры. Нам нужно сегодня заниматься экономикой, решать экономические задачи. Правильно сегодня говорили, что это не дефицит, то, что мы сегодня обсуждаем. Дефицит происходит именно оттого, что мы не решаем больших экономических вопросов. При-



чем на их обсуждение мы тратим два—три часа, а на эти вопросы десятки и сотни часов. Я считаю, что это является ненормальным. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет народный депутат СССР Оболенский. Я прошу депутата Кузнецова соблюдать порядок, мы с уважением выслушаем Вашу точку зрения, но перебивать оратора невежливо.

**А.М. Оболенский.** Уважаемые товарищи! У меня сегодня торжественный день. Я впервые выступаю в этом зале перед такой уважаемой мною аудиторией, мне выпала честь выступить в защиту того проекта, соавтором которого отчасти я являюсь и который мне искренне нравится. Извините за такое лирическое отступление, а теперь по существу. Сегодня (а я здесь присутствую с самого начала) прозвучало два основных возражения. Одно касалось того, что этот проект является попыткой исподтишка заменить одну идеологию — партийную, так сказать, на другую. Второе возражение касалось того, что здесь просматривается покушение на народовластие и так далее. Я хочу, не тратя время на аргументы, зачитать вам одну из статей этого проекта. Статья 1.4 пункт 2: «Ни одна идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии». И прозвучавшее обвинение в попытке ввести какие-либо другие партийные доктрины, я думаю, отпадает.

Далее. Уважаемый мною Сергей Николаевич Бабурин очень аргументированно доказывал, что не надо нам сейчас новой Конституции, надо заменять и улучшать старую. Я позволю себе обратиться к аналогии со зданием, доставшимся в наследство вашему депутатскому корпусу, так же как и нам, на союзном уровне досталось здание Союза. Наверное, всем ясно, что этот дом разваливается, что он стоит на гнилом фундаменте. Тут, вероятно, возражений нет. Но есть две тактики. Одна — наследник начинает косметический ремонт дома, готового вот-вот рухнуть и задавить всех жильцов. Вторая — владелец, укрепив подпорки, закладывает рядом новый фундамент, зная, что обоями не скроешь те зияющие прорехи, сквозь которые дуют ветры перемен.

Если вернуться к первому союзному Съезду, там, вы помните, прозвучала идея срочной разработки новой Конституции. Была создана Конституционная комиссия, которая полтора года, извините, проспала. И только буквально в последние недели Михаил Сергеев

вич Горбачев дал указание форсировать эту работу. В то же время мы на ошибках Союза наглядно видим, к чему это привело. Если бы основы нового союзного здания были заложены своевременно, тогда у нас не было бы проблем с Литвой, с другими фактически отколовшимися республиками. Именно они тогда ставили этот вопрос — давайте думать, как жить вместе, давайте менять основной договор. Это было отложено до лучших времен. Здесь передо мной уважаемый народный депутат очень хорошо говорил о народовластии. Давайте посмотрим на союзный уровень. Решили, что потребовались частные изменения, и введена президентская форма правления. О какой Республике Советов можно говорить, когда у нас уже фактически президентская республика?!

Сейчас Союз ССР по латиноамериканскому варианту стоит на пороге новой авторитарной власти, в принципе, к этому движется. Сейчас у российского парламента добавилось очень много новых проблем, потому что ваша задача, и я с вами в этом искренне солидарен, отстоять, прежде всего, независимость, суверенитет, интересы нашего общего народа. Вот к чему ведет тактика внесения частных изменений.

Конечно, было бы хорошо год-полтора обсуждать, и все, что только можно, собрать и аккумулировать. Сроки не дают нам этой возможности. Если полтора года назад еще терпела экономика, сейчас все висит на волоске. В наше смутное время чрезвычайно большое значение имеет авторитет власти, легитимность власти. В этом плане тот проект, который вам предложен, должен как раз и служить обществу. Там и исполнительная, и законодательная власть избирается непосредственно народом. Если вернуться и вспомнить избирательные кампании и нашу, и вашу, я думаю, вы согласитесь, что однозначно требование народа, его желание — самому избирать руководителя Республики прямыми выборами. Вот это там уже заложено.

Возникает еще одно опасение или сомнение. Съезд народных депутатов РСФСР принял решение о том, что по принципам нужно провести референдум. Чтобы узнать мнение народа, есть несколько путей, в том числе (об этом сегодня не говорилось) опросы населения, проведенные специальным институтом по изучению общественного мнения, которые активно учитывались при разработке того самого проекта. Опросы эти делались по заказу Конституционной комиссии. И они учтены. Мнение народа мы знаем, и оно там тоже заложено.

И, наконец, я хочу затронуть еще один момент — это элемент народовластия, потому что я искренний, убежденный сторонник народовластия в стране и считаю это очень важным.

Какой основной закон народ будет уважать? При каком основном законе он будет уверен в своем будущем? Это тоже учтено в новом проекте, потому что впервые под идею, под доктрину народовластия подводится реальная база. Основной закон страны народ должен сам утвердить.

Мало того, предложен и механизм, позволяющий народу после такого утверждения смотреть открыто и уверенно в будущее. Механизм, который заключается в запрете внесения изменений в Конституцию иным путем, кроме как через референдум. Вот это может стать той здоровой и реальной основой народовластия.

При этом проект не отвергает эффективной реализации власти через представительные органы, потому что в нем заложена развитая система формирования представительных органов власти, сочетание народовластия и народа как основного представителя или носителя власти в стране с делегированием части своих властных полномочий этим представительным органам. Уравновешенная, взвешенная структура.

Очень важно, что в проекте сделана попытка уравновесить и продумать систему взаимодействия независимых органов (судебных, исполнительных, законодательных), невозможность злоупотребления властью одним из них, покушения на властные функции других.

Думаю, что идея суверенитета России, которая в последние месяцы стоит особенно остро, настоятельно требует скорейшего принятия основного закона. Только он, новый основной закон, сможет стать здоровым фундаментом построения правового государства, общества социального равновесия в нашей стране, без всяких идеологических надстроек. Какая партия победит на выборах, это покажет будущее, а сейчас нам нужно руководствоваться, прежде всего, житейским здравым смыслом.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Хараев.

**Ф.А. Хараев,** *Октябрьский территориальный избирательный округ, Кабардино-Балкарская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые коллеги! Я хотел бы отрешиться от информации, которая сегодня идет в печати относительно положения дел в экономике, политике, но я не могу это сделать. Потому что наш Президент

только что вернулся из поездки, где просил кредиты: под зерно — во Франции, под товары — в Испании. Сегодня Попов находится в Японии, Собчак в Америке. И не думать об этом, не оценивать это соответствующим образом в момент, когда мы работаем над пакетом законопроектов, вряд ли оправдано.

Причин, побудивших к таким визитам, наверное, очень много, и трудно, наверное, сразу проанализировать их. Но хотел бы сказать, что некоторые причины находятся в глубине, в структуре старой Конституции, в которой много противоречий. Встречаясь с лоббистами из Америки, мы, депутаты, которые участвовали в подготовительной комиссии Съезда, спросили: какова основная формула, которой они руководствуются в построении своего общества, что у них там по Конституции главное? И услышали неожиданный ответ: главное — это свободное развитие каждого человека. Тогда я спросил: а вы что, формулой Маркса пользуетесь — «Свободное развитие каждого есть условие развития всех»? Мне ответили: хотите, называйте это формулой Маркса, или Тейлора, но это наша формула. После этого свою Конституцию я досмотрел более внимательно — мы эту формулу заложили только в области идеологии воспитания. И главная цель (посмотрите статью 15 старой Конституции), как там написано, благополучие, благосостояние людей. Это самая главная цель. То есть не через отдельного труженика мы шли к цели, не учитывали кто есть кто — тунеядец, вор, жулик или нормальный человек. Мы создали невиданную в истории уравниловку, иждивенчество. Вот такое у нас общество, вот такой социализм!

Я бы хотел, чтобы авторы этого проекта Конституции внимательно посмотрели бы статьи 1.1—1.8 и учли эту ошибку, сформулировали бы статьи таким образом, чтобы речь шла о свободном развитии каждого, кто трудится, каждого, кто в общественном производстве настоящий гражданин, а не гражданин вообще, иначе опять эти ошибки будут повторяться.

Хочу сказать, что тяжелое положение, в котором мы оказались, во многом предрешило было непомерно низким на сегодняшний день статусом труда, рабочего коллектива, исполнительного органа. Мы с вами свидетели, наблюдатели этого явления.

Что можно сказать по пункту 3.1? В проекте много внимания уделено частной собственности. Если мы 40 лет назад забежали вперед

на 70, 100 и более лет, не посчитались с сознанием, уровнем развития и сделали огосударствление управления экономикой, то сейчас мы кидаемся в другую крайность. Давайте посмотрим на цивилизованный мир. Какой удельный вес там занимает частная собственность? Там большой удельный вес занимает коллективная частная собственность. Именно коллективная частная собственность. Великий миллиардер современности Генри Форд не имеет ничего, кроме акций в своей фирме. Поэтому статью 3.1, уважаемые авторы, давайте изложим так: за исключением мелких объектов, магазинов и всего прочего. Если речь идет о предприятиях, о других каких-то организациях, то частная собственность должна быть коллективной. Это очень важно. Надо иметь в виду нашу психологию, наше сознание. Наше общество не готово к признанию частной собственности единичной, поэтому может быть много противоречий, ненужных коллизий, конфликтов в обществе.

Я поддерживаю тех товарищей, которые говорили о двойственном подчинении исполнительной власти. Если у нас есть президентское правление, то надо ввести его как временное. Я недавно был дома в Нальчике. В магазинах ничего нет, как говорится, хоть шаром покати. А в газетах на всех языках пишут, что раздаются высокие награды труженикам сельского хозяйства. Скажите, кто за что отвечает в этой Республике, в этой стране? Почему одно не соответствует другому? Высший уровень управления должен взять то, что не может взять низший уровень управления. Вот основной принцип, по которому нужно делегировать власть вверх и наоборот — власть вниз. Мы же в новой Конституции опять нарисовали: все и вся президенту — и награды, и значки, и звания, и пятое, и десятое. Там еще больший аппарат управления надо создавать. Давайте, товарищи, мы по пунктам 5, 3.3 и другим разберемся более подробно, глубоко уточним, какие функции принадлежат президентской власти и на какой срок? Надо все рассматривать в динамике развития общества.

Вызывает удивление, товарищи, что в ряде случаев специалистам-депутатам, которые работают над документами, изменяет здравый смысл, не говоря уже о таких категориях, как мудрость. Когда есть, например, противоречия с центром и ярко обозначено, кто сдерживает развитие экономики нашего общества, тогда не надо нам в мелких вопросах соглашаться или не соглашаться с национальными

образованиями. Надо знать — где что — и выбрать главное. Мы же этого делать не умеем. Я симпатизирую «Демократической России» и думаю, а где же были эти демократы, когда Бог делил мудрость? Что же вы делаете?

Чтобы было понятнее, посмотрите состав Правительства в самый застойный период. Там были представители всех национальных образований. Посмотрите сейчас, есть там признаки федеративности или нет? Я против процентного подхода. Но вы меня не убедите, что в составе специалистов по проблемам Севера не нашлось ни одного человека из народов Севера. Давайте в Конституции предусмотрим замещение должностей в правительстве на конкурсной основе по регионам. Дадим равноправие на участие в этом конкурсе. Нельзя согласиться, что никто из представителей национальных образований не пригоден работать в федеративном правительстве. Если сегодня об этом молчать, то позже это может обернуться неподчинением и неисполнением. Тут много разговоров относительно того, какой мы строим строй, шараханье из одной стороны в другую. Но всем нам ясно, что мы построили утопический казарменный социализм. Мы гражданскую войну прошли в военном режиме, потом в военном режиме восстановили народное хозяйство и встретили следующую войну и потому, может быть, и войну выиграли. Потом мы не смогли перестроиться, ввести многопартийность, не перешли на мирные рельсы в области управления людьми. Несмотря на это, нельзя сейчас все положительное, что есть в нашем обществе, перечеркивать. Кто-то из нас вышел из детских домов, прошел безотцовщину и так далее. Вышли мы и в парламент избраны. Кто нам это дал? Это мы сами такие условия создали для того, чтобы вырасти так.

Нельзя же теперь зачеркнуть все и изображать общество так, что у нас ничего социалистического, ничего коммунистического нет.

Куда мы идем? Поймет ли нас народ?

Да не поймет нас народ. Я обращаюсь снова к товарищам демократам, к товарищам, находящимся в нашем Правительстве. Мы чрезмерно много набираем ученых. Я сам ученый, имею ученую степень и ученое звание, но я не могу согласиться с тем, чтобы постоянно брать ученых, не знающих практику, не знающих психологию масс и не владеющих знаниями об управлении. Не знают они ни дела, ни людей, поэтому если мы их будем слушать, то придем к тому, что на-

род нас не поймет. Тогда и парламент, и Правительство надо разгонять. Сегодня надо работать над тем, чтобы лучше анализировать текущее положение дел и отражать это через разрабатываемые нами документы. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет Тиунов Олег Иванович.

**О.И. Тиунов,** *Дзержинский территориальный избирательный округ, Пермская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые коллеги! Проект, который мы сегодня начали рассматривать, видимо, надо оценить, прежде всего, с точки зрения концептуального подхода, поскольку любой документ, тем более Конституция, всегда имел сумму взглядов, представлений, на основе которых формировались конкретные статьи. Если с этой точки зрения посмотреть на выработанный проект, можно сказать, что комиссия серьезно поработала, сумев соединить в одно целое позиции, которые касаются разных сторон деятельности Российского государства. Тем не менее концептуальный подход вызывает большие сомнения. Если бы этот проект мы показали группе ученых на Западе, которые придерживаются нормативистских взглядов (есть такая теория — нормативизм), они бы сказали: да ведь это то, что мы проповедуем. Почему? Нормативизм исходит из того, что нормативный акт не должен отражать объективные реальности. Он не должен быть связан с экономикой, философией, идеологией. Нормы права должны развиваться только в соотношении друг с другом. Это чистая теория права. Мне кажется, что, вольно или невольно (может быть, и не подозревая, что есть такая нормативистская теория), но разработчики отразили в предложенном проекте эту концепцию.

Почему я так думаю? Потому, что рассматриваемая нами Конституция существует как бы вне времени и пространства. Она не связана с нашей реальностью, ее не отражает и даже не пытается отразить. Это просто набор норм, который никак не регулирует существующие общественные отношения. Проект Конституции выглядит примерно так: вот по рельсам мчится паровоз, рядом лежат другие рельсы. Паровоз надо сразу переставить на эти другие рельсы и куда-то он должен мчаться, в каком-то новом направлении. А что будет после этого? Что будет с этим паровозом? Непонятно.

Мне кажется, что при разработке проекта Конституции надо опираться на распространенные, если хотите — господствующие представления о тех ценностях, которые имеются в нашей стране, в на-

шей Республике. Мы не должны забывать, что за Конституцию будет голосовать народ и, следовательно, надо учитывать его психологию, традиции и те ценности, которые мы можем извлечь из нашего, хоть и трудного, хоть и печального, но исторического опыта. Это наша история, и мы ничего никуда не уберем, никуда не выбросим — эти моменты, конечно, должны учитываться.

В связи с этим встает идея Советов. Когда говорят, что идея Советов отражена в тексте, аргументы все-таки не весомы. Почему? Потому что это общедемократические позиции, которые можно найти в любой конституции, и становится непонятным, при чем тут идея Советов? Ведь почему-то и в сегодняшних выступлениях все опираются на идею о том, что если Советы, то они связаны с лозунгом: «Вся власть Советам!» А вся ли власть Советам и нужно ли всю власть отдавать Советам? Ведь когда мы говорим о Советах сейчас, мы должны в первую очередь учитывать политический момент, давая себе отчет, что речь идет о власти. В то же время эта власть может быть уравновешена другими властями — и исполнительной, и судебной. Я думаю, что эти вещи можно совместить. Мы не должны терять идею Советов, мы не должны растворять ее настолько, что становится невозможным вычислить ее. Мы этот проект будем предлагать народу. Мы должны представлять, как он отнесется к тому, что идея Советов начисто ушла из текста Конституции. Вот Конституцию Соединенных Штатов довольно легко отличить от английской конституции. Кстати, тут неправильно говорилось, что английская конституция — это обычное право. Далеко не так. Основным элементом английской конституции как раз являются акты парламента, судебные прецеденты и ряд других источников конституционного права Англии. Каждая конституция — и итальянская, и ФРГ, и японская, и Соединенных Штатов — имеет свое лицо. Специалист, даже не видя названия, взяв текст какой-то Конституции, сразу может сказать: да, это Конституция Соединенных Штатов; да, это Конституция Италии; да, это Конституция Японии. Ее можно определить по ряду признаков. А имеет ли наш проект свое лицо? Можем ли мы сказать: да, это Конституция России; да, это Конституция РСФСР. В данном проекте разработчики еще не показали лицо России. Проект просто эклектичен. Напрасно говорят, что, вроде бы, здесь нет широких заимствований из права ФРГ, Италии или тех же Соединенных Штатов. Понимаете, надо заимствовать и можно заимствовать интерес-



ные позиции, интересные вещи. Но их же надо творчески преломлять через нашу действительность, а не включать механически. Пока что это — чистая эклектика, механическое соединение ряда позиций из многих буржуазных конституций. И, конечно, в таком виде этот проект не пройдет. И, наконец, я думаю, было бы полезным рассмотреть еще какие-то проекты. Я знаю, что есть саратовский вариант. Надо как-то все это опубликовать, афишировать, чтобы все депутаты имели в своих руках варианты и могли ими пользоваться. Более того, было бы полезным провести в ноябре конференцию юристов, с приглашением всех заинтересованных лиц, чтобы обсудить имеющиеся проекты, в том числе и концептуальный подход к разработке новой Конституции РСФСР. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Рыжов.

**Ю.А. Рыжов,** *Нижегородский территориальный избирательный округ, Нижегородская область.*

Глубокоуважаемые депутаты! Сейчас уже обозначились основные линии, по которым проект критикуется, обозначились более-менее ясно те линии, по которым он защищается. Мне бы не хотелось повторять уже высказанные идеи. Поэтому я постараюсь сказать о том, что здесь не обозначено.

Я начну с того, что проект этой Конституции исходит не из чьих-либо фантазий или систем догм, из партийных или групповых фантазий. Мы старались подготовить его таким образом, чтобы он исходил из опыта, который накоплен человечеством в течение всей его тысячелетней истории. Если с этой точки зрения внимательно взглянуть на проект, то вы увидите, что ни из принципов, ни из тех положений, которые эти принципы развивают, по существу, нельзя ничего выкинуть, не ухудшив и не истребив ту цельность, которую все-таки этот проект имеет.

Нас не беспокоило при разработке Конституции, как будет называться новое общество, как будет называться тот строй, идею которого мы развиваем в этом документе. Это будет конституционный строй, и мы беспокоились о том, чтобы то общество, которое мы хотим создать у нас в России, развивалось, обладало способами производства и способами распределения, отвечающими современным представлениям политической экономии об эффективной организации человеческого труда.

Вот почему нас совершенно не беспокоило, появится или нет здесь понятие частной собственности, свободного предпринимательства, свободного рынка или наемного труда. Это вещи давно ясные в науке. Бессмысленно навязывать в проекте Конституции идеологические ярлыки тем вещам, которые являются законом природы.

Дальше. Нас также не беспокоило, как будет называться система государственной власти. Нас больше беспокоило то, чтобы эта система власти действительно обеспечила народовластие, чтобы система выборов, предлагаемая Конституцией, дала народу возможность проявить свою политическую волю, чтобы узурпация власти была исключена и чтобы эта власть была действительно устойчивой по отношению, скажем, к конституционным кризисам и так далее. Таким образом, нас беспокоило, насколько подход к разработке этого нового проекта будет научным.

Глубокоуважаемые депутаты! Принятие новой Конституции в России можно ставить в самую тесную связь с главнейшими проблемами возрождения России. Вот наш первый Съезд народных депутатов — был ли он историческим? Лишь со временем станет ясно, насколько он историчен и выполнил ли свою роль. Но уже сейчас понятно, что если суверенитет, объявленный Съездом, суверенитет Российского государства, повиснет в воздухе и не будет обеспечен, то нам всем придется распрощаться с идеей построения независимого, сильного и процветающего Российского государства. Это также ясно, я думаю, как дважды два четыре.

Так вот; нужно понимать, что тоталитарное государство и тоталитарный режим еще не исчезли, что носители идей тоталитарного государства встречаются на каждом шагу, что вандея не дремлет, а наступает. Даже оптимистам и бодрячкам стало ясно, что воссоздание и построение государственности Российской окажется сложным и, по-видимому, мучительным процессом. Но ведь мы уже вступили на этот путь. И давайте выполним эту роль в построении Российского государства. Это будет основная наша задача. От того, как мы выполним эту задачу, сможем ли заложить основы российской государственности, наши потомки будут судить, насколько наши деяния были историчными.

Новая Конституция России должна стать первым камнем в фундаменте этой постройки. А что нам мешает сейчас заложить этот камень?

Принятие новой Конституции — это историческая необходимость, поскольку новая Конституция — это правовая основа для новой экономической политики в стране и для построения государственности России. Здесь раздавались голоса: давайте с конституцией подождем, будем принимать законы, а законы обеспечат... и так далее. Но разве не видно, что законы буксуют, что в государстве полно сил, которые их сведут на нет, законы выполняться не будут.

Опасность хаоса и утраты последней государственности даже в той несовершенной, зачаточной форме, которая сейчас существует в России, велика. Люди перестают эффективно взаимодействовать друг с другом, когда отсутствует понимание всей выгоды от сложения усилий и целенаправленной деятельности, когда каждый действует сам по себе, пренебрегая коллективными эффектами.

Только новая Конституция станет, на мой взгляд, мощным консолидирующим фактором и объединит наши усилия. Когда даже ясная и простая мысль о разделении человеческого труда перестает быть фактом общественного сознания, мы должны направить усилия, чтобы с помощью нашей Конституции объединить всех людей в едином конституционном русле, и это сейчас, по-видимому, главная задача, которая стоит перед нами. Если мы принимаем эту Конституцию, мы открываем путь для дальнейших действий, правовую основу для них. Мы создаем вооруженные силы России, мы создаем службу национальной безопасности, мы создаем эффективную судебную систему, налоговую финансовую систему в государстве, проводим земельную реформу, выбираем президента. Здесь много было разговоров, насколько это необходимо. Так вот, нам кажется это совершенно необходимым, чтобы преодолеть диктат центра, чтобы установить сильную исполнительную власть президента. Без всего этого суверенитет повиснет и окажется необеспеченным, он будет только словом. И можно, по-видимому, предсказать, что будет, если мы не принимаем Конституцию, если мы ее отложим на неопределенный срок. Получится следующее. Силы, которые сейчас затормозят прием этой Конституции, потом найдут способ ее реформировать до неузнаваемости, либо не принять совсем. И ждет нас в таком случае (а ведь эта опасность велика, чудовищно велика) то, что наше общество потеряет способность самоорганизации. Самым важным элементом в этой самоорганизации является государственность. Вот этой государственности нам сейчас и не хватает. Так вот, в новой Конституции все

это содержится. И заметьте, в старой Конституции — подправляй ее или не подправляй, улучшай или не улучшай — ничего этого нет. Нет там настоящей государственности и настоящего суверенитета. А теперь и думайте, теперь выбирайте: либо нам кроить старое это белье, либо принять действительно новый фундаментальный основной закон. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Митюков, он просил дать ему возможность выступить. Кроме того, у меня записки есть.

**М.А. Митюков,** *Алтайский территориальный избирательный округ, Хакасская автономная область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемый Совет Республики! То, что необходимы конституционные изменения, — бесспорно, но какими должны быть тактика и стратегия этих конституционных изменений? По всей вероятности, для того чтобы обеспечить плавный переход к новым преобразованиям, нужны изменения, которые бы вносились в ту Конституцию, которая имеется. К сожалению, мы, провозгласив правовое государство, начали творить невообразимое. Если взять эту Конституцию, то она разбалансирована по пяти моментам. При таком неуважении к конституционным нормам, я боюсь, что и к новой Конституции, если мы ее примем, будет отношение примерно такое же.

А теперь что касается проекта, представленного на наше обсуждение. Есть в нем, конечно, и сильные стороны, в частности, на мой взгляд, хорошо изложено общее положение Конституции, неплохо сделана глава «Судебная власть». Отрицательные моменты проекта заключаются, опять-таки на мой личный взгляд, в высокой степени абстрагирования, до того высокой, что конкретные понятия из этой Конституции исчезли. Если дать простому крестьянину или рабочему прочитать этот проект, я думаю, он не дочитает его и до середины, ему этот проект не будет понятен. Второй недостаток проекта — игнорирование отечественного опыта. Эта Конституция подходит к нашей истории так, как будто у нас не было 72 лет исторического развития, и хотя это развитие требует критического переосмысления, опыт нельзя отбрасывать, как и отбрасывать советскую систему.

Как тут отмечал Олег Иванович, проект Конституции — подражание конституционному опыту Соединенных Штатов и Федеративной Республики Германии. Нам пытаются доказать, что этот про-

ект без всякой идеологии. Нет, этот проект построен на определенной идеологии. Я приведу только один пример: идея единой, неделимой России. Это был в свое время лозунг монархической идеи, а затем идеи белого движения, именно с этим лозунгом белое движение участвовало в гражданской войне. Поэтому трудно сказать, что данный проект будет консолидирующим фактором. На мой взгляд, он будет, наоборот, разделяющим фактором, если его принять. Остановлюсь более подробно на объектах федеративного устройства. Предполагается, что мы должны в проекте менять его раньше федеративного договора и союзного договора. Я думаю, что такая тактика принятия конституции ошибочна: мы не можем построить свою конституцию, свой основной закон, не приняв федеративного и союзного договора, которые становятся сейчас ключевыми в нашей действительности. Если внимательно посмотреть проект, то нельзя сказать, что это проект федеративного государства, только на словах здесь объявляется федеративное государство, даже используется термин «многонациональный народ РСФСР». Но нетрудно заметить, что идеологически он схож с выработанной официальной доктриной, понятиями «новая социальная общность», «советский народ». Поэтому этот термин ничего нового нам не дает.

А вот подробный анализ федеративного устройства показывает, что проект ограничивает право субъекта Федерации на свою территорию, на изменение своего статуса, он даже в этом плане менее демократичный, чем ныне действующая Конституция РСФСР. По крайней мере, по ныне действующей Конституции РСФСР и Конституциям автономных республик территории автономных республик не могут быть изменены без их согласия, а территории автономных областей и округов — без согласия этих округов и областей. Сейчас же этот вопрос предоставляется решать федеративному закону.

Во-вторых, статья 4.1.6. Введение ее может привести к потере ряда нынешних автономных республик, так как там сказано, что статус республики определяется в зависимости от того, пользуется ли она федеративной помощью или нет. Сейчас многие автономные республики, автономные области пользуются дотациями. Следовательно, по проекту, они должны быть из автономных республик преобразованы в федеративные территории. Это вызовет, естественно, негативное отношение к данному проекту.

Статья 4.2.1 исключает возможность субъектов участвовать в распределении полномочий и государственной власти в Российской Федерации, хотя по ныне действующей Конституции РСФСР автономные республики участвуют в осуществлении не только государственной власти РСФСР, но и государственной власти СССР. Введение статуса республик, земель и федеральных территорий, если учитывать требования той статьи, которую я назвал, 4.1.6, будет исключать возможность преобразования автономных областей, округов в республики, а, как вам известно, сейчас ряд автономных областей и округов провозгласили себя автономными республиками. В то же время у них не будет сохраняться статус автономии, они станут федеральными зонами.

Статья 4.2.4 предполагает на территории субъекта Федерации две системы государственных органов — субъекты Федерации и федеративные органы власти, то есть усложнение государственного аппарата. Здесь уже говорили о чрезвычайном положении. Надо сказать, что нормы чрезвычайного положения дают такие полномочия президенту, что он может, независимо от местных органов государственной власти и согласия органов государственной власти субъекта Федерации, установить чрезвычайное положение на любой территории.

Вызывает сомнение и раздел «Система государственной власти». Здесь, в частности, предлагают назвать наш Парламент государственной думой, Совет Национальностей — федеративным советом и так далее. Вот такая терминология. Не хватает только всероссийского императора вместо названия «президент»...

При формировании органов государственной власти проект отказывается от принципа равной численности и равноправия палат. Предлагаемый проект отказывается от принципа паритетности формирования второй палаты, то есть Совета Национальностей. Этот вопрос также вызывает недоумение.

Есть и частные замечания. Допустим, если в ныне существующей Конституции ясно, чем отличаются комитет и комиссия парламента, то в предложенном нам проекте такого различия нет. О порядке изменения Конституции. Проект исходит из концепции жесткой Конституции, затрудняющей практически ее изменения. Это видно из того, что ограничивается круг субъектов, который может вносить предложения об изменении Конституции. По ныне действующей Консти-

туции любой субъект законодательной инициативы, любой депутат вправе вносить предложения об изменении Конституции. По предлагаемому проекту этого не будет. Кроме того, даже нерассмотрение поправки в течение года исключает возможность потом эту поправку рассматривать, независимо от того, по чьей вине не была она рассмотрена. Смотрите статью 6.1.3.

И, наконец, по поводу языка проекта вообще. Надо сказать, что техника изложения, понятийный аппарат проекта Конституции нечеткий и двусмысленный. Иногда к одному и тому же содержанию приводятся разные понятия. Допустим, органы законодательства (часть первая статьи 1.2), представительные органы (часть 4 статьи 1.2), хотя имеется в виду одно и то же... В разделе первом статьи имеют названия, в остальных разделах почему-то они их не имеют. Одни разделы начинаются преамбулами, другие их не имеют. Все это вызывает впечатление незавершенности документа.

Считаю, что проект Конституции нуждается в тщательной и детальной переработке. А сейчас необходимо идти по пути внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Дерягин.

**А.В. Дерягин, Ленинский территориальный избирательный округ, Калужская область.**

Уважаемый Председатель, уважаемые народные депутаты! Я хотел бы остановиться на нескольких аспектах обсуждаемого вопроса. Во-первых, своевременен ли этот вопрос? Лично я на него даю однозначный ответ: да, и никакого другого ответа быть сегодня не может. Здесь были предложения, связанные с тем, что, может быть, лучше подчистить существующую Конституцию и добиться примерно тех же или близких к необходимому результатов. Согласен с депутатом Оболенским, что, по-видимому, это не тот путь или не самый короткий путь для достижения целей. Нужна новая Конституция, и в ней должны быть заложены новые идеи. Речь идет о том (и это слышится везде), что здесь, дескать, даже выхолощена социалистическая идея.

Я хотел бы на этом вопросе остановиться, и чтобы никто не боялся и не говорил, что народ нас не поймет. Народ понимает обстановку лучше, чем мы с вами. Я в этом убедился не однажды, кстати, и по поводу частной собственности.

Смотрите, что происходит. Совершенно однозначно всем обществом принято — альтернативы рынку нет. Никто с этим не спорит, от самого верха до самого низа. Что стоит в основе рынка? В основе рынка стоит простая вещь. Для успешного функционирования рынка нужно, чтобы 60—70 процентов средств производства находилось в частной собственности, в широком смысле этого слова. Именно так, как трактуется это в проекте Конституции, а не так, как тут некоторые товарищи пытаются личную собственность подменить частной. Частная собственность в проекте Конституции трактуется в широком смысле, так, как она трактуется во всем мире. Так вот, если мы рынок провозгласили, нам остается, будучи последовательными, что и сделано в проекте этой Конституции, закрепить однозначно частную собственность наравне с государственной, потому что другой и третьей просто не существует в разумных государствах и в этой терминологии. И не надо бояться.

Теперь — какой получится строй? Давайте посмотрим. Все чрезвычайно просто: раз мы признали рынок, раз мы признали частную собственность, то в соответствии со школьным учебником 20-летней давности это капитализм. Но, товарищи, это же детское восприятие общества. Так давайте же мы выйдем из этого школьного учебника и посмотрим на обстановку шире. Вы даже сейчас не услышите ни от одного лидера государства, чтобы он называл свою страну капиталистической. Вот тут мне говорили, что где-то Рейган, приглашая кого-то, сказал, сходя с трапа, приветствую вас на земле.

Мне кажется, эта часть проекта очень логична, и тоже не надо ее бояться. Это очень хорошо, что здесь нет политики. Ведь никто сейчас не знает, что мы с вами сможем построить. Никто не знает и не предскажет. Говорить о том, что мы будем строить гуманный, демократический социализм — да, но кто скажет, что с коммунистической перспективой? Никто не скажет. Вот ведь в чем дело. Я очень внимательно прочел проект новой Конституции, причем с огромнейшим интересом. Этот документ — огромный шаг вперед в формировании правового демократического государства.

Вспомните Бердяева, нашего философа. Он говорил, что имеются две доктрины (я так условно говорю). Одна — делай все для общества, и ты получишь все, как член этого общества. Вторая, грубо — делай все для себя, поскольку все общество состоит из таких, как ты, и общество будет богато. Первую концепцию мы с вами реализовы-



вали. Итог видим, у нас за 73 года творения ничего не вышло. Это была первая доктрина. Все, так сказать, для народа, все для государства и ничего для конкретной личности. В результате мы ничего и не получили. Вторая доктрина — все для человека и, посмотрите, все во имя человека, все для блага человека. А это ведь то, за что мы с вами, собственно говоря, бились. И это закреплено в проекте новой Конституции.

Еще один момент, на котором я хотел бы остановиться. Вот здесь уважаемый депутат Тихонов говорил, мол, частная собственность ведет к эксплуатации человека человеком. Но, товарищи, я лично вообще не могу этого понять. Ведь пока существует любая собственность, всегда будет эксплуатация. Если это государственная собственность, значит, будет эксплуатация человека государством. Если это частная собственность, то будет эксплуатация этого же человека другим человеком. Другого быть не может.

Теперь давайте мы будем исходить вот из чего — какая же эксплуатация наиболее тяжела для человека. И оказывается, что наше родное, любимое социалистическое государство, в котором мы якобы еще живем, по официальным данным, опубликованным в прессе, в три с половиной раза больше эксплуатирует рабочего человека, чем европейское государство в среднем. Так чего же мы боимся этих слов, если мы действительно хотим создать Конституцию для народа?

И еще. Относительно того, о чем здесь и предыдущий докладчик говорил, я хотел бы посоветоваться и, может быть, выслушать мнение других. Для меня это очень большой вопрос. Не кажется ли вам (может быть, сейчас меня не поддержат), что мы слишком много внимания уделяем национальности как категории. И та самоизоляция национальностей, которая сейчас идет, и отдельные республики и районы объявляют суверенитет — все это обусловлено нашим низким жизненным уровнем.

В проекте Конституции, вы понимаете, сделана попытка не делать культ из национальности. Сделана попытка во главу поставить Конституцию, общечеловеческие ценности, не связанные с национальностью. И автономии воспринимают это болезненно. Докладчик говорил, что здесь даже территории дают такие же права субъекта, как автономной республике, да куда же это годится. И мы не понимаем простую вещь, что невозможно, будучи справедливым, создать такой орган, где были бы представлены все национальности. Даже

в нынешнем Совете Национальностей это невозможно сделать, и у нас этого нет. Допустим, у нас есть республики, которые назовем (условно) Калужская, Брянская или еще какая-то, где русских гораздо меньше, чем других национальностей. Человек, беспокоясь о национальности, забывает о своих коллегах в других республиках. И после этого он говорит, что отстаивает интересы своей национальности. Это же эгоизм, эгоизм, связанный с тем, что он живет в этой области, в этой автономной республике и потому защищает, а до своих сородичей, потомков в других областях ему дела нет. И мне кажется, что в проекте Конституции это замечательно отражено.

Я еще хотел бы обратить внимание на огромную симметрию, которая заложена в этой Конституции на равноправие, что относится к территориям и так далее, что можно им дать и что дается одинаковый суверенитет. Дается, я бы еще сказал, вот что. Чтобы эта Конституция была красивой (математики говорят, если формула верна, то она красива), мы можем даже обсудить такой момент — не дать ли всем этим территориям, национальным образованиям даже одинаковое название. Пусть это будет край, земля, или еще что-то одинаковое. Это будет вставное равенство, независимое от национальностей, а истинная ценность людей будет предусмотрена в этой Конституции. И в свете этого можно было бы по-другому назвать нашу Родину, скажем, Российская Федеративная Республика. А там бы были, скажем, земля и края. Это было бы очень красивое государство, в котором, я полагаю, мы могли бы очень хорошо и красиво построить наш общий теплый дом. Спасибо за внимание. (Аплодисменты.)

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Кузнецов.

**В.М. Кузнецов,** *Курчатовский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Прошу меня извинить, если я повторяюсь, но я хотел сказать вот о чем. При обсуждении Конституции столкнулись две идеологии, два взгляда. Первый: человек — это объект воздействия (еще как можно сказать?) эксплуатации, объект подавления и так далее, синонимов много можно подобрать. Второй: человек — это свободная личность, субъект деятельности, взаимодействия, творчества (определений тоже достаточно). Здесь выступал один товарищ, фамилии его не буду называть, чтобы не обижать. Спрашиваю своих соседей: он искренне верит в то, что говорит? Или искренне заблуждается? Один мой сосед отвечает, мы, учителя, долбили несколько лет одно и

то же и сами уже поверили в то, что говорим, — видимо, и он также. Второй не согласился, говорит: нет, заблуждается сознательно. Кто заблуждается сознательно (я уж не знаю) или не заблуждается, пусть отстаивает свою линию. Вначале первая была попытка эту Конституцию раскритиковать в пух и прах. Не получилось! Потому что даже по признанию присутствующих здесь высококлассных юристов, с их точки зрения, Конституция хороша. Тогда выбирается вторая тактика — тактика затяжек: нужен Союзный договор. А Союзный договор.. Уже пять лет прошло, а изменений реальных в экономике нет. Рыжков сказал: для перехода к рынку нужно еще лет десять. Вполне достаточный срок для тех, кто уже пять лет руководит страной (извините, может быть, я немножко вульгарно говорю), хватит им времени, чтобы устроить сынов.. А вы как хотите к рынку потом без нас переходите. Вот так. Смешно заявить — через десять лет страна к рынку перейдет.

И так будем ждать Союзный договор еще лет пять—десять... Федеративный договор.. Затем тут в ход идея пошла: и идеология чуть ли не белогвардейская. Идея социализма как-то высвечивается, но никто не может сказать действительно, что такое социализм. А вопрос заключается в двух моментах, вернее, даже в одном — это вопрос собственности. Как только собственность была отнята у наших предков, у наших дедов, у нас, так с того момента люди стали бесправными, незащитными в любом отношении. В учреждении ты покритиковал начальство — тебя выгнали, и ты остался без средств существования. Вот и все право. Весь смысл сводится к одной простой вещи: тебя лишили собственности, ты бесправен. И еще закрепили тебя пропиской, закрепили тебя на земле, и ты еще полураб. Вот и все! И обозвали это народной собственностью. Общепародная собственность, когда все знают прекрасно, даже дети, что это никакая не общепародная, а партийная собственность, собственность господствующего класса, который стоит у власти и который демагогически объявил свою собственность общепародной. Где она, назовите мне, общепародная? Какое имеет отношение к нашей собственности отдельный гражданин, рабочий, в какой мере он владелец собственности завода? Кто мне докажет?

Силой, давлением была отнята собственность. Кучка людей захватила власть в свои руки, силой отняла у людей собственность и обозвала эту собственность, этот строй общепародным. Но это же об-

ман! И все, даже дети, знают об этом, обман этот рухнет. В этих условиях те, кто владеет собственностью, просто перепугались. Перепугались! И я-то вот чего боюсь. Самое страшное для господствующего класса, который не хочет покаяться и отдать власть добровольно, — это наша российская земельная реформа, которая даст людям в руки собственность. И вот эта наша новая, новаторская Конституция. Почему? Потому что она закрепляет положение о собственности. Она дает людям свободу. И пусть они не говорят, что люди не поймут. Поймут! Они с надеждой смотрят на наш парламент. Как только все это свершится, и господствующий класс это понимает, в таком случае наш парламент будет тяжелее распустить. За российским парламентом пойдут люди, которые в него поверят.

Я уже говорил и еще раз повторяю — в эти ноябрьские дни и начале декабря нам необходимо защитить себя.

Я уверен! Пусть меня накажут потом за демагогию, но я знаю, что этот уходящий класс обязательно попытается в эти дни спровоцировать какую-нибудь злую шутку и свалить вину на кого угодно, лишь бы не отдать людям собственность, не закрепить ее конституционно.

Весь смысл в этом. И не нужно никакой казуистики, вот то не то.. Есть недостатки? Да! Документ надо чистить. Но главное мы должны признать: принимаем мы его идеологию или не принимаем, отдаем мы собственность людям или не отдаем, закрепляем это конституционно или не закрепляем? Считаю, что надо отдать и надо закрепить. А господствующему классу надо задуматься, не заниматься демагогией и доказывать, что они действуют во благо народа. Это просто смешно! Позор! И я призываю этот господствующий класс задуматься, отдать — у вас и так много всего, дорогие товарищи! И в банки вы сейчас вкладываете. Отдайте — и мы потом в конкуренцию пустим вас — будут миллионы. А у нас ничего нет. И мы поконкурируем в экономической борьбе. И тогда вам скажут «спасибо». Я тут как-то в шутку своему дяде «кагэбэшнику» говорю: опубликуем списки доносчиков — он нервничает. А потом я ему говорю: да не надо, ради бога, не будем мы ваши документы искать, отдадим вам деньги — только не спровоцируйте страну к кровопролитию. Давайте будем мирно конкурировать. Отдайте! Уйдите, вы же замучили людей!

Итак, я призываю парламент принять эту Конституцию. Это будет широчайший шаг. И наконец-то Россия, может быть, выпутается из этого ига, которое обманным путем на нее навесили, обманным,

коварным путем! И призываю господствующий класс не препятствовать этому. Уйдите вы с дороги! (Аплодисменты.)

**Председательствующий.** Слово имеет депутат Муравьев. И на этом, видимо, придется обсуждение закончить. Я приношу извинения депутатам Морокину, Шеболдаеву, которым, видимо, не придется выступить из-за отсутствия времени. Пожалуйста.

**И.В. Муравьев,** *Воронежский национально-территориальный избирательный округ, Воронежская область.*

Уважаемые коллеги! Я очень рад, что сегодня мне выпала большая честь — выйти на эту трибуну и выступить против этого документа. Дело в том (я не буду растекаться мыслью по древу), что можно говорить сколько угодно, что нам нужна Конституция, что вот эта Конституция — та самая, которую ждет народ, что с ее принятием сразу все изменится. Но я призываю вас отвлечься от этих ярких, пламенных выступлений, от споров, чего здесь больше — социализма, капитализма, или другого какого-либо «изма», и спуститься на грешную землю, просто подумать, насколько много в этом документе всего-навсего здравого смысла, того, чего как раз нам не хватает?

Мне кажется, что авторы проекта много выступают здесь за то, что это хорошая Конституция. Я вам честно скажу, как отец: мне мои дети тоже больше всего нравятся. Я тоже считаю, что они самые умные, самые хорошие, хотя, конечно же, они, наверное, не самые умные. Здесь такие утверждения раздаются, что мы примем Конституцию, и сразу у нас все проблемы решатся. Именно, наверное, поэтому здесь записано, что эта Конституция почему-то вдруг является актом прямого действия, что ничего другого нам не требуется.

Но давайте вот о чем задумаемся. Разве источником права является только одна конституция? Это действительно основа, источник права. Но помимо него существует множество других законов, других нормативных актов. Вообще, никто не знает, сколько их у нас сейчас в Республике. Наверно, сотни законов, а уж подзаконных актов министерств, ведомств — наверно, просто не сосчитать.

Итак, принимаем мы сегодня Конституцию. Тогда мы должны отменить все другие законы, как противоречащие Конституции. И что же будет? Вакуум правовой! Знаете, хуже плохого закона — беззаконие, на мой взгляд. Поэтому мне кажется более правильным, более разумным, более продуманным подходом тот, о котором говори-

ли здесь депутат Митюков, депутат Бабурин, это путь, направленный на совершенствование существующей Конституции.

Дело в том, что все те акты, которые существуют, которые действуют, связаны тысячами нитей с той Конституцией, которая действует. Да, она плохая! Плохая Конституция, я тоже так считаю, но надо делать из нее хорошую.

Вот здесь кто-то приводил хороший пример о том, как переставить локомотив, мчащийся на бешеной скорости, с одного пути на параллельный. Это, по-моему, просто невозможно. Надо взять и попытаться на стрелке перейти на другой путь. Но при этом локомотив уже не на первом пути и еще не на втором. В этом и состоит диалектика. Новая Конституция будет рождаться при внесении каждого изменения. Каждый будет вносить новые изменения, это уже будет не та Конституция.

Мне кажется, это разумный подход. Чего нам не хватает? Суверенитета. Давайте разрабатывать закон об изменениях и дополнениях к Конституции, которые позволят нам это обеспечить. А говорить, что надо ту Конституцию, как ненужную бумажку, просто выбросить, а вот эту принять, мне кажется, это неправильно. Тем более что здесь заложен, простите, пожалуйста, товарищи авторы, абсурдный принцип принятия Конституции всенародным голосованием. Вы поймите, мы ни одну Конституцию всенародным голосованием не примем.

Вы послушайте, какие здесь мнения раздаются, а ведь здесь собрались самые, наверное, компетентные, люди. А что же взять от простого человека, который, кроме повседневного тяжелого труда, ничего не видел, который, может быть, о многих вещах попросту и не задумывался? И как он будет голосовать?

Поэтому мне представляется необходимым вернуться к тому решению, которое принял Съезд, а именно внести на рассмотрение и всенародное голосование сколько там будет — 10—15 основных положений Конституции. Ведь именно таким было поручение Верховному Совету, которое Конституционная комиссия не выполнила. Спасибо за внимание!

**Председательствующий.** Слово для завершения имеет депутат Румянцев. Пожалуйста, для подведения итогов, ответов на вопросы и замечания.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые народные депутаты! Уважаемый Председатель Совета Республики! О сегодняшнем обсуждении не

хочется говорить банальные, плоские слова типа «было очень полезным», «мы учтем» и так далее. Но оно в самом деле было очень нужным. Те «дети», о которых говорил сейчас здесь столь ярко депутат Муравьев, нам уже не принадлежат, это уже не наши дети или «дитя»! Эти разделы, эти статьи уже вышли за рамки Конституционной комиссии, ее Рабочей группы. Мы очень рады, что, благодаря стараниям Владимира Борисовича Исакова и Александра Альбертовича Вешнякова, состоялось такое полезнейшее обсуждение в Совете Республики.

Ведь не ставилась задача — заслушать проект, дать ему оценку. Ставилась задача — обсудить вообще подходы к конституции, обсудить сам ход конституционного процесса и нашу дальнейшую работу над конституционной реформой. Обсуждать проект мы сможем только тогда, когда Конституционная комиссия его вынесет на официальное обсуждение. Сейчас представлена рабочая основа. Поэтому все замечания, все поправки, предложения, которые будут отражены в стенограмме нынешнего собрания, Конституционная комиссия обязательно примет как самое прямое руководство к действию в работе над проектом.

У нас в Конституционной комиссии 102 человека. Авторская группа, которая непосредственно работала над этим проектом (это примерно 20 человек), своих полномочий не превышала. Группа была создана с одной лишь задачей, поставленной распоряжением Ельцина от 22 июня, — подготовить до конца года проект новой Конституции. А если так нужны поправки к нынешней Конституции, так у нас в комиссии есть еще 82 депутата, они, как члены Конституционной комиссии, имеют все основания для того, чтобы работать над поправками, вносить их, дорабатывать. Наша группа на это никем не уполномочена. Поэтому мы продолжим работу над проектом новой Конституции.

Возможно, прав Борис Николаевич, сказав, что проект смотрит в XXI век. Действительно, может быть, рановато мы попытались сюда его представить, как и предложить общественному мнению. Мы просто исходили из того, что Испания в 1978 году, позже — Чили, Южная Корея, бывшая ГДР (только что) — все они рано или поздно перешли к нормальному пути развития, к здравому смыслу, которого, увы, так и не увидел в нашем проекте депутат Муравьев. Перешли! Именно опираясь на исторический опыт и здравый смысл, мы и го-

товили наш проект. Я ни в коем случае не собираюсь поучать, но убежден: рано или поздно и в нашей стране здравый смысл должен восторжествовать. Может быть, в нынешнем году этого и не случится. Что очень печально, ибо дезориентированное общество, дезориентированный народ, не восприняв за 73 года достижения предыдущей системы, вряд ли вдруг сейчас прозреют и воспримут их как руководство к действию. Вот чем продиктовано стремление мирным конституционным путем, путем конституционно-правовой революции предложить обществу дееспособную систему, систему здравого смысла.

Здесь говорили о референдуме по принципам. Достаточно ли мы богаты сегодня, чтобы выбрасывать 400 миллионов рублей на то, чтобы узнать, нужен ли народу президент, нужна ли народу частная собственность и так далее? Сейчас по заданию Конституционной комиссии завершается большой общероссийский опрос. Мы из него с гораздо меньшими затратами и не нервирова народ, не тербя его, узнаем отношение и к президентству, и к плюрализму, и к различным формам собственности, среди которых естественное и неотчуждаемое право частной собственности, безусловно, займет подобающее место. И не надо этого пугаться.

Уже сегодня многие опросы показывают, что даже в названии «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», в его аббревиатуре большинство общества три буквы готово опустить. Российская Федерация — этим все сказано. Поэтому и предлагается, чтобы после одобрения Съездом или, может быть, парламентом нового созыва (не знаю когда), но чтобы новую Конституцию принимал все-таки народ. Такие прецеденты были. И как раз в нашей системе, где 73 года нелегитимная власть мучила людей, восстановить легитимность власти можно только через полноценное участие самого народа в выборе себе строя, в котором он, народ, будет здравствовать.

Следующий момент. Здесь критиковались подходы насчет конституционной монархии, излишних полномочий президента. Депутат Тиунов сегодня утром прямо об этом высказался по радиостанции «Маяк», уважаемый депутат Рудкин говорил то же самое. Но они забыли только об одном. Сильная президентская власть — это один из вариантов предложенного пятого раздела «Система государственной власти». Сознывая, что будут такие упреки — в склонно-



сти к конституционной монархии и что это делается якобы под конкретного персонажа — мы специально предусмотрели два варианта: президентская республика и «полупрезидентская» республика. Выбирайте! Но зачем же клеймить огульно? Зачем же критиковать с таким благородным пафосом, когда это только варианты, а не закрепляемые Конституцией положения? Равно как и с губернаторами, которых невесть откуда выкопали сейчас автономии, и теперь идет их бунт в Совете Национальностей. Единственное, что в нашем проекте увидели автономии (или захотели увидеть, как верно сказал депутат Кузнецов), так это положение об уполномоченных президента. Но это в одном из вариантов, причем пока что не сказано, какими они обладают полномочиями, — сознательно. Идет поиск. Это можно будет конкретизировать, обсуждать так или иначе при выстраивании столь необходимой системы вертикальных взаимодействий в обществе. Это не окончательная идея, но она витает в воздухе. И никто не говорит о губернизации Российской Федерации. Речь идет о губернизации собственно России, этот процесс так или иначе уже идет.

Следующий момент. Насчет того, что «проект эклектичен», что он не «имеет лица», что «не отражает знания жизни», имеет «высокую степень абстрагирования» и так далее. Это не так, потому что действие Конституции предполагается как раз не через назидательно-воспитательные функции, а через суды. Но воспитательная нагрузка остается. В этом главное отличие проекта — не регламентировать институты и отношения гражданского общества. Их невозможно регламентировать. (Вот и Сергей Адамович Ковалев здесь тоже выступил с критикой.) Ведь речь идет не о том, чтобы поучать гражданское общество, но чтобы в Конституции отразить те нормальные институты и те нормальные отношения, которые могут создать основу для возрождения и государства, и человека. Если мы не отразим воспитательной роли Конституции, она теряет собственно российский характер, потому что российский характер, российская основа — неуважение закона, неуважение к суду, известная хитреца в отношениях с государством и властью. От этого мы никогда не уйдем, если не заложим основы иных отношений.

Далее. Конечно, нужен конкретный исторический подход, как нам тут предлагают. Вот это и есть конкретный исторический подход. Если Конституция не будет принята, нас ждет в дальнейшем самая печальная, самая сильная апатия в обществе. Ведь сегодня зародив-

шееся неверие к нам и есть начало этой болезни — апатии. Общественное сознание заболевает, когда наступают полная потеря ориентиров и полное непонимание, куда и как двигаться, когда те же политические силы, которые привели к этому краху, начинают использовать какие-то лозунги и опять обманывают общество. И что же, мы в этой ситуации не дадим никаких направлений? Опять говорят: нет, давайте перестраивать, подновлять ныне действующую.. Вот товарищ Бабурин предложил сегодня (я даже записал) «включить все эти новые идеи в ткань ныне действующей Конституции». Но вы откройте эту действующую Конституцию. Начиная от того, что на первой странице все мы осены идеями научного коммунизма и кончая полномочиями местных Советов на последней — все нужно менять.

Таким образом, на сегодня «конкретный исторический подход» означает: дать вот это направление. Иначе — либо полное неверие, которое уничтожит надежду на возрождение, либо, извините, конституционно-правовая революция будет замещена другой революцией.

Мы об этом не можем не говорить. Не надо говорить, что кто-то запугивает — Румянцев, социал-демократы. Это самый простой способ отойти от текста, не обсуждать его, но обсуждать персоналии, делать организованные нападки, потому что легко, потому что, мол, юнец и так далее. А конкретно — посмотрите на настроения в обществе. Сносить будут демократов и коммунистов, сносить будут просто все. Голодные женщины, которые стоят по семь часов за продуктами для своих детей.. Мы только что вернулись с Урала с Александром Митрофановичем Оболенским, были в небольших городках вокруг Свердловска и прекрасно знаем, какие настроения у этих людей.

На мой взгляд, нам нужно принимать серьезное политическое решение, которого от нас ждут. Мы не смогли принять решение в отношении «500 дней» и уже подорвали веру в то, что с 1 октября что-то начнется. Теперь уже ничего, по-видимому, не начнется. И сейчас, если мы не сможем довести до закономерного итога замену существующих ценностей, отношений и институтов, то, боюсь, всем надеждам на то, что пятилетний срок ваших полномочий истечет нормально, не доведется сбыться.

И тут встает вопрос о чрезвычайном положении. Почему в Конституцию вводят, говорят поборники абстрактной демократии, главу о чрезвычайном положении? А потому, что оно очень и очень близ-

ко. Потому, что оно может возникнуть завтра, к нему подталкивают. Сама ситуация может стать такой, что останется лишь констатировать. Но если оно возникнет на конституционной основе, где четко расписано, какие права мы отчуждаем и какие неприкосновенны в условиях чрезвычайного положения, какие полномочия у парламента, который не распускается в это время, это одно дело. Если же чрезвычайное положение...

**Председательствующий.** Регламент.

**О.Г. Румянцев.** Хорошо. Если чрезвычайное положение возникнет на конституционной основе, то будет надежда на то, что рано или поздно оно завершится, и завершится достаточно достойно.

Мне хотелось бы еще очень многое сказать: я делал пометки по вашим выступлениям. Главное: мы продолжим нашу «общественную» работу. Я еще раз подчеркиваю, что все мы в рабочей группе трудимся на общественных началах, наряду с выполнением нами таких же, как у вас, производственных обязанностей и на работе, и в комитетах Верховного Совета. Будем дорабатывать этот проект, будем стараться убеждать Конституционную комиссию. До 5 ноября мы ждем от всех комитетов поступления поправок и предложений. На следующей неделе надеемся продолжить работу над поправками. Всех, кого комитеты и комиссии сочтут необходимым откомандировать, мы ждем в «Архангельском», чтобы вместе дальше работать над этим проектом. Своей веры в то, что он необходим, мы не оставляем.

И самое последнее. Здесь выдвигалось предложение депутатом Тихоновым: давайте распустим Рабочую группу...

**Председательствующий.** Олег Германович, время.

**О.Г. Румянцев.** Это очень просто делается в России. Вот что-то стоящее и новое сделала группа Явлинского — нет же, добились-таки его заявления об отставке. Вот что-то сделала Рабочая группа Конституционной комиссии — давай и ее пустим в отставку. Но мне кажется, это будет роспуск команд, которые сложились как дельные и работоспособные. Наоборот, надо бы закреплять их, вводить в ткань нашего представительного органа такие группы, а не добиваться их отставки.

**Председательствующий.** Олег Германович, по-моему, Вас не только распустить трудно. Вас даже на миллиметр сдвинуть невозможно.

**О.Г. Румянцев.** Ну что ж, за комплимент спасибо.

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи! Если вопросы начнутся, мы никогда не закончим. Несколько заключительных слов.

У нас состоялась обстоятельная дискуссия, в ней приняло участие 26 человек. Мы еще ни разу ни по одному вопросу так обстоятельно не обсуждали предложения. Учитывая диаметрально противоположные мнения, я воздержусь предлагать какое-либо решение — это на несколько часов дискуссии. Скорее всего, ни к чему мы не придем.

По-видимому, надо ограничиться тем, что мы обсудили предложенный проект. Рабочей группе надо продолжить работу с учетом состоявшейся дискуссии. Я думаю, что в выступлениях прозвучали совершенно бесспорные замечания, которые нужно учесть. Оказывается, во-первых, не все депутаты имеют на руках эти документы. Надо депутатов все-таки ими обеспечить. Необходимо более широко развернуть работу в печати, в средствах массовой информации, по телевидению, радио. Действительно, люди не ощущают, что идет важный конституционный процесс, работает Конституционная комиссия. Необходимо познакомить депутатов с альтернативными проектами, которые поступили в комиссию. Мы знакомы пока обстоятельно лишь с одним проектом. Вероятно, есть какие-то альтернативные подходы. С ними депутаты тоже должны быть ознакомлены. На этом позвольте закончить. Благодарю вас за работу.

КОММЮНИКЕ  
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РСФСР  
от 12 ноября 1990 г.<sup>1</sup>

12 ноября в Доме Советов РСФСР состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии РСФСР. Вел его Председатель Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин.

С докладом о доработке проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР, народных депутатов РСФСР, отзывов исследовательских центров и специалистов выступил народный депутат РСФСР Ф.В. Цанн-кай-си. В прениях по докладу выступили народные депутаты РСФСР С.А. Глотов, В.В. Ключвант, Б.А. Золотухин, Ф.В. Шелов-Коведяев, Н.В. Пак, Ю.С. Маточкин, Т.Д. Батагов, Н.Г. Буслов.

С информацией о ходе общественного конкурса по проекту новой Конституции и анализом поступивших на конкурс работ выступил народный депутат РСФСР В.Л. Шейнис.

Вниманию членов комиссии были представлены инициативные проекты Конституции (Основного Закона) РСФСР; с ними выступили ректор Саратовского юридического института В. Борисов и народный депутат РСФСР Ю.М. Слободкин. В обсуждении приняли участие народные депутаты РСФСР Б.Н. Ельцин, Е.М. Кожокин, А.В. Петухов, Л.Б. Волков, С.А. Глотов.

С предложениями о порядке обсуждения и принятия новой Конституции и дальнейшему ходу конституционной реформы в Российской Федерации выступил секретарь комиссии народный депутат РСФСР О.Г. Румянцев. В последовавшей дискуссии выступили народные депутаты РСФСР Е.А. Амбарцумов, В.П. Лукин, М.Л. Захаров, профессор В.Д. Зорькин.

По поручению участников недавно закончившегося в Новосибирске совещания Ассоциации сибирских городов выступил народный депутат РСФСР В.И. Иконников. Он зачитал обращение к Съезду народных депутатов РСФСР и Конституционной комиссии, в котором содержится положительная оценка принятого за рабочую основу проекта Конституции, требование обсуждения его на Съезде с последующим вынесением на всероссийский референдум.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 50–51.

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

В связи с внесением в повестку дня предстоящего Съезда народных депутатов РСФСР вопроса о Конституции, комиссия заслушала сообщения о вынесении на Съезд проекта Конституции Российской Федерации и о работе над проектом закона РСФСР «О внесении изменений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР». Выступили народные депутаты РСФСР Л.Б. Волков, В.К. Варов, Ю.А. Рыжов.

В заключительной части заседания развернулась полемика вокруг проекта решения комиссии. Наибольшие споры вызвал вопрос о публикации проекта, принятого комиссией за рабочую основу, в печати. Помынным голосованием большинством голосов участники пленарного заседания приняли следующее решение.

1. Принять к сведению информацию Рабочей группы Конституционной комиссии об учете поступивших дополнений и предложений к проекту Конституции Российской Федерации.

2. Опубликовать проект Конституции Российской Федерации в качестве рабочей основы в печати не позднее 20 ноября 1990 года.

Подвести итоги общественного конкурса по проекту Конституции и передать лучшие работы в средства массовой информации.

Представить второму Съезду народных депутатов проект закона РСФСР «Об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и проект Конституции Российской Федерации.

5. Организовать учет и анализ предложений народных депутатов РСФСР, граждан по проекту Конституции Российской Федерации.

6. Следующее пленарное заседание Конституционной комиссии провести в ходе работы внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР.

СТЕНОГРАММА  
ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 12 ноября 1990 г.<sup>1</sup>

*Председательствует — Б.Н. Ельцин.*

**Председательствующий.** Начнем заседание Конституционной комиссии. В соответствии с решением прошлого заседания Конституционной комиссии сегодня выносятся на обсуждение Пленарного заседания Конституционной комиссии такие вопросы.

1. О работе над проектом Конституции Российской Федерации, с учетом высказанных предложений в прошлый раз на комиссии, а также предложений комитетов и комиссий Верховного Совета, народных депутатов РСФСР, отзывов научных центров и специалистов.

2. О ходе конкурса проектов Конституции Российской Федерации.

3. О дальнейшем ходе конституционной реформы.

4. О внесении проекта закона об изменении Конституции (Основного Закона) РСФСР и проекта Конституции Российской Федерации на второй Съезд народных депутатов РСФСР.

Проект постановления по этим вопросам у вас есть.

**Из зала.** Нет.

Нет проекта решения? А почему не раздали? Надо раздать пока идет обсуждение.

Пока раздают, я вам на слух зачитаю, чтобы при выступлении, при обсуждении вы как-то ориентировались.

Проект решения, который сегодня выносится на заседание Конституционной комиссии.

1. Принять к сведению информацию Рабочей группы Конституционной комиссии об учете поступивших дополнений, предложений к проекту Конституции Российской Федерации.

2. Опубликовать проект Конституции Российской Федерации в печати не позднее 20 ноября 1990 г.

---

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации. Фонд 10046 (Съезд народных депутатов РСФСР). Оп. 1. Д. 274.

3. Подвести итоги общественного конкурса на проект Конституции. Передать лучшие работы средствам массовой информации.

4. Представить второму Съезду народных депутатов РСФСР проект закона РСФСР об изменениях в Конституции (Основному Закону) РСФСР и проект Конституции Российской Федерации. Мы это в прошлый раз обсуждали.

5. Организовать учет и анализ предложений народных депутатов РСФСР, граждан по проекту Конституции Российской Федерации.

6. Следующее пленарное заседание Конституционной комиссии провести в декабре этого года.

Вот такой проект.

По первому вопросу: «О работе над проектом Конституции Российской Федерации с учетом предложений» предоставляется слово народному депутату РСФСР Цанн-кай-си Федору Васильевичу.

**С.А. Глозов.** Разрешите перед докладом одну минуту информации.

**Председательствующий.** Хорошо, сейчас он доложит, а потом я дам Вам слово. Пожалуйста, Федор Васильевич.

**Ф.В. Цанн-кай-си.** Уважаемый председатель Конституционной комиссии и члены комиссии!

Разрешите мне по поручению Рабочей группы доложить вам реализацию предложений, замечаний, которые поступили в рабочую группу от комитетов, комиссий, от экспертов, народных депутатов, и в контексте этих замечаний сделать небольшой анализ того проекта, который сейчас представлен вам.

Я хотел бы сделать три предварительных замечания. Прежде всего, анализ предложений, поступивших от комитетов, комиссий, народных депутатов, они показывают, что в работе Конституционной комиссии начинается новый этап.

На смену такой идеологической критики, которая присутствовала на первых этапах, приходит критический анализ, но анализ носит уже юридический, правовой характер, который соответствует природе данного документа. И даже в тех отзывах комитетов, где еще по-прежнему утверждается, что имеются элементы и антисоветизма, и антисоциализма, вместе с тем вносятся масса конкретных предложений по тем или иным статьям, которые способствуют улучшению текста Конституции.

Второе замечание, которое я хотел сделать.



Для реализации всех предложений были созданы три параллельных группы: это группа народных депутатов — членов Рабочей группы, примерно 8—10 человек; это группа экспертов во главе с профессором Зорькиным, в которую входили профессора Мамут, Кикоть, Страшун; и была создана третья группа по предложению и по поручению первого заместителя Председателя Верховного Совета Руслана Имрановича Хасбулатова, группа высококвалифицированных юристов Министерства юстиции РСФСР, перед которой была поставлена задача осуществить юридическую сверку, правку и попутно соответствующую экспертизу.

Все эти три группы работали самостоятельно, независимо, а на заключительном этапе они работали вместе и выработали единый текст.

Поэтому мне хотелось бы сказать, что проект, который вы сегодня будете обсуждать и который вам представлен, это, по существу, уже не проект небольшой рабочей группы, а это действительно продукт коллективной творческой мысли большого круга людей.

И, наконец, мне хотелось бы сделать еще одно замечание. Оно заключается в том, что предложения комитетов и комиссий внесли и новую струю в работу рабочей группы, вот той группы, которая готовила первоначальный проект, и который обсуждался на первых двух этапах. Отношения в группе стали носить более дискуссионный характер, и все формулировки принимаются в результате долгих споров, они выражают наше мнение, вырабатываемое в результате горячих дискуссий, в результате вашего обсуждения и замечаний, услышанных на ваших комитетах. Мы, конечно, сегодня самокритичнее относимся к тому первоначальному проекту, который был. У нас уже нет элементов романтизма, и, вероятно, вы увидите, что представленный проект, конечно, носит во многом иной характер, хотя общая концепция нами сохраняется, и мы остаемся ей привержены.

Я хотел бы теперь перейти к небольшому анализу статистического характера. В конце проекта у вас присутствует этот статистический материал, там указано, из каких комитетов и комиссий поступали эти предложения, какие эксперты дали свои заключения, сколько народных депутатов представили свои проекты, и так далее. Поэтому я не буду повторять.

Я хотел бы сказать только одно, что в нашем Верховном Совете существуют 29 комитетов и комиссий. Развернутые отзывы получе-

ны лишь от 14 комитетов и комиссий. Развернутые, я подчеркиваю, отзывы. А обсуждение прошло в 20. Но даже в тех случаях, когда мы не получили от комитетов развернутые отзывы, мы знаем, как проходило там обсуждение, поскольку присутствовали члены рабочей группы, они владеют такой информацией, и ход, и характер обсуждения при работе над проектом Конституции нами учитывался.

Диапазон мнений по проекту Конституции, который обсуждался в комитетах и комиссиях, чрезвычайно широкий. Там есть как явно негативная оценка его рядом комитетов (опять с такими вот идеологическими оценками, я не буду повторять), но также есть безусловно, безоговорочно принимающие этот документ и предлагающие вынести его и на публикацию, и на обсуждение на Съезде. Между этими двумя полюсами, конечно, есть еще с различными оттенками оценка этого документа, даже в тех случаях, когда, скажем, он принимается как несвоевременный сегодня, признается концепция в целом и признается вообще полезность этого документа, и необходимость его в будущем. Но сегодня, по ряду причин, некоторые комитеты считают, что его принимать не следует. Однако при этом выносятся очень хорошие замечания и предложения. Поэтому мнения самые разные, но если суммировать, какие все-таки мнения и отзывы преобладают в резолюции, то это отзывы, в большинстве своем одобряющие этот проект и предлагающие этот проект для обсуждения.

Я не буду теперь повторять замечания конкретных депутатов, комитетов и комиссий, потому что в техническом секретариате имеются и сводные таблицы, и сводный материал, насчитывающий сотни страниц, и каждый может туда прийти и посмотреть.

Я бы сейчас хотел перейти к аналитическому обзору, краткому, конечно, всех разделов нашей Конституции. Изменения претерпела Конституция в целом, начиная с титула, с преамбулы, хотя и преамбула, но мы не отразили эти изменения, поскольку считали (это заняло у нас несколько часов обсуждения), что главное не в преамбуле. Но она тоже претерпела изменения. Изменения будут касаться и стилистики, как, скажем, замечания, которые высказал член-корреспондент А.Н. Аверинцев, и высказаны замечания содержательного плана.

Начиная с преамбулы и кончая заключительными статьями, если положите рядом два текста проекта Конституции: тот, который был

роздан месяц назад и сегодняшний, то вам нетрудно будет это обнаружить.

Какие это конкретные изменения? Если взять основы конституционного строя, то и в содержательном, и в артистическом плане (но, конечно, не коренным образом) изменились почти все принципы. Я бы отметил такой важный момент: мы устранили положение о наемном труде. Мы думаем, что общественное самосознание еще сегодня воспринимает наемный труд как эксплуатацию, воспринимает наемный труд, в основном, негативно. Мы его убрали.

В этом же разделе мы, скажем, убрали положение, которое вызывало критику, что принципы нашей Конституции неизменны. Сейчас это дано в иной формулировке. Мы говорим, что гарантируется стабильность конституционного строя, мы говорим о стабильности этих принципов. Но мы не закрываем путь для ее изменения в будущем будущими поколениями. Конечно, мы не можем сегодня указать для них совершенно жесткие, твердые рамки.

Вот то, что вызывало такое большое сомнение, что наша Конституция претендует на закрытый характер, не позволяющую ничего в ней менять, это устранено.

Если взять второй раздел, то вы тоже, наверное, обратите внимание, что мы тоже добавили в названии этого раздела слово «основные». То есть перечисленные в Конституции права, обязанности, свободы не исчерпывают все права свободы и обязанности. Мы считаем, что вообще тем самым открываем путь к появлению как новых прав и свобод личности, так и новых обязанностей.

Вероятно, вы обратите внимание также и на то, что целый ряд таких прав, как право на медицинское обслуживание, на образование и т.д. даны уже в иных редакциях. И в этой связи я хотел бы коснуться продолжающихся еще обвинений, что в нашей Конституции не находят место социалистические ценности, завоевания социализма и так далее, и так далее.

Перед нами стояла задача социалистические ценности, часто провозглашаемые в идеологической форме в виде деклараций, лозунгов, перевести на юридический язык, на язык социальных гарантий, социальной защиты прав и так далее.

Если подойти с этой точки зрения, то мне думается, что, действительно, масса ценностей, связанных с социалистической мыслью, с социалистическим движением, принявших общецивилизационный

характер, присутствуют в нашей Конституции. Они есть, они — продукт именно социалистической мысли, но в результате многовековой истории произошли такого рода напластования над ними, что нам не надо вообще каждый раз выискивать корни этой ценности для науки, для нас очень важно, что она существует и обязана своим происхождением социалистической мысли, социалистической идее, но мы просто к ним каждый раз не привешиваем идеологическую этикетку, а формируем в виде определенных прав, свобод и так далее.

Серьезные изменения претерпел и третий раздел — гражданское общество. Вы помните, что резкой критике подвергалась первая статья этого раздела, что человек имеет право на частную собственность, что частная собственность является гарантией его прав и свобод, и тем самым как бы частная собственность является приоритетной по отношению к другим формам собственности. Мы написали, что человек имеет естественно неотчуждаемое право быть собственником. Действительно, с этой точки зрения, человек по природе собственник, это мы продолжаем традицию как просветительства XVII века, XIX века и, в сущности, марксизма, потому что, действительно, человек по природе своей является собственником себя — своих способностей, физических, интеллектуальных, других, и он может предложить свои способности, и поэтому мы отвергли понятие «наемный труд», но мы сохранили понятие «труд по найму, по контракту, по договору» — а как же иначе он может вообще предлагать свои способности? Действительно, он является собственником себя и не является собственником его государства или еще какого-то работодателя. Я думаю, из этого вытекает теперь равноправие и разнообразие всех форм собственности. Человек, желающий распорядиться своей собственностью, своими способностями, может изыскивать самые различные формы пользования этими способностями, владения, распоряжения и так далее. Отсюда, из этого фундаментального образования, вырастают другие формы собственности.

Я думаю, это было очень принципиальное положение, которое разделяло часто на различные группировки, в том числе и членов Конституционной комиссии. Сегодня мы это устроили.

Наибольшие изменения, конечно, претерпел четвертый раздел. И надо сказать, именно по четвертому разделу были наибольшие критические замечания. Перед нами стояла одна сложная задача — как с одной стороны, сохранить единым и неделимым суверенитет

России и провести эту идею единства и нераздельности суверенитета России через все разделы Конституции и, с другой стороны, совместить это с правом народов на самоопределение. Вот какая перед нами стояла основная центральная проблема, и под этим углом зрения мы и вносили изменения.

Единственно, с чем мы не могли согласиться, это с предложением создать в рамках Российской Федерации автономную Русскую республику. Мы считаем, что создание Русской автономной республики может породить такие последствия, что сегодня никто из нас их не может просчитать. Это может привести, при всех наших заверениях о нашей собственной интернациональной природе, к изгнанию русских из автономий, и, в свою очередь, к изгнанию из коренной Руси других народностей. Поэтому мы приняли такую гибкую формулу: как национально-территориальные образования, так и территориально-региональные образования обладают статусом государственности. Но здесь будут выступать разработчики и ответственные за конкретные разделы Конституции, они более конкретно, детально ответят на эти вопросы.

Я хотел бы подчеркнуть, что внесены серьезные изменения и в пятый раздел, хотя общая концепция обоих вариантов остается неизменной.

Если взять вариант «А», то здесь изменения внесены по линии усиления акцентов по расширению прав парламента и по ограничению прав президента. Здесь права парламента расширяются, и президент попадает под еще более жесткий контроль. Посмотрите, если раньше мы говорили, что президент назначает верховных судей, прокурора и так далее, то здесь он только рекомендует, утверждает это парламента.

Соответствующие изменения внесены в вариант «Б», где более детально будет прописано взаимодействие, скажем, правительства и президента.

Я хотел бы сказать, что серьезные изменения вносятся и в раздел «Судебная власть», но, к сожалению, нам приходилось сводить три варианта в единый, и при этом допущено одно очень существенное упущение. Целый ряд народных депутатов — Туйков, Капустянский, Ведерников — предложили важную правку: некоторые из них внесли целостные варианты раздела «Судебная власть», некоторые внесли очень существенные замечания по разделу «Прокуратура». Мы счи-

таем, что в том проекте, который будет опубликован для ознакомления широкой общественности, будет раздел о прокуратуре, который включит в себя две-три статьи, мы считаем, что какие-то надзорные функции за прокуратурой должны быть соблюдены, сохранены, но при этом, конечно, должны быть выяснены функции, компетенции Министерства юстиции и прокуратуры. Но в основном вопросы, касающиеся прокуратуры, будут рассматриваться в переходных положениях, и вы заметили, что это есть. Так что мы это не упустили.

Я хотел бы сказать, что в Конституции появился новый раздел, которого не было у нас раньше, это раздел «Переходные положения». По нашему замыслу, этот раздел должен сыграть, условно говоря, роль временной Конституции, но все-таки в контексте, в рамках вот этой основной Конституции. Безусловно, он потребует дальнейшей детализации, проработки, как-то его надо согласовать и с экономической реформой, с целым рядом других проблем, но то, что этот переходный период необходим и что он должен регламентироваться конституционно, это безусловно.

В заключение мне хотелось бы сказать следующее. Я думаю, что наше национальное согласие, наш гражданский мир должен начаться в стране не тогда, когда мы примем Конституцию, он должен начаться именно уже с разработки Конституции.

Мне представляется, что пример такого национального согласия должна показать Конституционная комиссия. Мы все должны понять, что разработка Конституции — это не любительское дело, это общегосударственное, общенациональное дело, и мы должны изменить к нему свое отношение, вот такое групповое, фракционное и т.д.

Второе, о чем бы мне хотелось сказать в заключение, мы не должны сегодня ставить вопрос, нужна ли Конституция, когда нет хлеба. Эта постановка вопроса неправильна, когда нас заставляют выбирать «или хлеб, или Конституция». Думается, что сегодня нам нужны и Конституция, и хлеб.

И наконец, я думаю, что сегодня заканчивается тоже определенный период работы над Конституцией, начинается новый период. Этот новый период должен заключаться в том, чтобы к работе над Конституцией приступил уже народ. И я думаю, ее надо опубликовать, потому что изучение этого документа, формирование общественного сознания потребуют большого времени.

Позвольте на этом закончить.

**Председательствующий.** Хорошо, спасибо. Пожалуйста, народный депутат Готов.

**С.А. Готов.** Уважаемый Борис Николаевич, уважаемые члены Конституционной комиссии! Прежде чем пойдем в своей работе вперед, хотелось бы привлечь ваше внимание к тем решениям, которые были приняты 12 октября. Я хотел задать здесь два вопроса нашему уважаемому заместителю Председателя Конституционной комиссии Хасбулатову Руслану Имановичу, но его сейчас нет, а вопросы, мне кажется, стоят в полный рост. Речь идет о том распоряжении, которое было сделано 31 октября за номером 290/1, в котором пятым пунктом записано: «Провести обсуждение проекта Конституции Российской Федерации, принятого Конституционной комиссией за основу (пропущено почему-то слово „рабочее“) на сессиях республиканских, краевых, областных Советов и представить предложения, замечания, дополнения к проекту в Конституционную комиссию не позже 1 декабря. А Организационному отделу Президиума Верховного Совета составить график проведения обсуждения в республиканских, краевых, областных, местных Советах. Конституционной комиссии РСФСР, Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления и Организационному отделу Президиума Верховного Совета РСФСР обеспечить участие народных депутатов и экспертов в работе таких секций». Откуда взялся этот пункт? Я не могу понять, откуда он взялся, потому что мы об этом разговор 12 октября не вели. Мне представляется, что это превышение полномочий.

Что касается 12 и 13 пунктов этого распоряжения, мне тоже думается, что они были несколько поспешно здесь записаны. К ним мы, наверно, придем только сегодня. Пункт 13: «Министерству печати и массовой информации обеспечить публикацию проекта Конституции Российской Федерации в республиканских и местных газетах. Создать в республиканских средствах массовой информации специальные рубрики радио- и телепередач, посвященные новой Конституции. Привлечь членов Конституционной комиссии РСФСР, экспертов, специалистов в области конституционного права и политологии к регулярной публикации материалов по новой Конституции Российской Федерации».

Мне думается, что, принимая за рабочую основу, мы договаривались о том, что проект выходит за рамки вот этого помещения, идет в комитеты и комиссии, но еще не идет в печать. Вот в чем дело.

Я думаю, что сегодня мы примем такое решение, и есть проект постановления о том, чтобы опубликовать проект рабочей группы, но я думаю, что мы примем и решение о том, чтобы опубликовать еще два проекта, которые имеются на сегодняшний день. Это будет действительно демократично, будет организовано обсуждение средствами массовой информации.

Что касается этого распоряжения, я думаю, что надо строго следовать тем решениям, которые принимаются здесь на Конституционной комиссии, и за спиной членов Конституционной комиссии такие распоряжения не принимать.

У меня все, Борис Николаевич.

**Председательствующий.** Я все-таки считаю, что это не недоразумение, а, видимо, какое-то Ваше прозрение в том, что это решение подписано вопреки принятым решениям Конституционной комиссией. Речь ни в коем случае здесь не идет о публикации проекта Конституции. Речь идет о подготовке к этому процессу. А вопрос о публикации, мы тогда договорились, и мы твердо этому следуем, мы будем решать только сегодня. Когда публиковать, какие проекты публиковать — сегодня будем решать.

Но подготовиться к этому процессу, подготовиться к обсуждению, надо, конечно, несколько заранее. И обсуждение, допустим, на сессиях, где-то там еще, в трудовых коллективах, только, конечно, после публикации проекта Конституции.

Народный депутат Слободкин, пожалуйста.

**Ю.М. Слободкин.** Товарищи члены Конституционной комиссии!

Я должен представить вам проект Конституции, который подготовлен инициативной группой народных депутатов вместе с учеными и экспертами-юристами. Я должен, разумеется, объяснить вам, что побудило нас к именно такому шагу.

Прежде всего, мы убедились, что все призывы о необходимости осуществлять разработку проекта Конституции в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, в соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов от 23 июня о разграничении функций управления организациями на территории



Российской Федерации, о сохранении советской природы народо-властия в Республике, о необходимости руководствоваться идеями исторической преемственности и не прибегать к своего рода конституционному перевороту путем включения в проект норм, направленных на реставрацию капиталистического строя.

Все эти призывы, с нашей стороны, обращенные к рабочей группе, остались ими не услышанными. Разгул националистической наркомании, охвативший некоторые слои нашего общества, создал ситуацию, при которой националисты и те, кто их поддерживает, открыто говорят о том, что Союз Советских Социалистических Республик развалился. Мы с этим решительно не согласны.

К сожалению, рабочая группа стала на путь разработки не Конституции РСФСР, а политико-идеологической программы праворадикальных сил, которые, по иронии судьбы и по недоразумению, именуют себя почему-то движением «Демократическая Россия».

Если бы это было не так, то почему бы одному из лидеров этого движения и одному из лидеров Социал-демократической партии, он же руководитель рабочей группы Конституционной комиссии, товарищу Румянцеву заявлять о том, что программой этого движения должна быть новая Конституция РФ, то есть Российской Федерации.

Таким образом, это действительно политическая программа — это действительно идеологический документ, а не только Конституция. Идеологические документы политической программы, преследующие вполне определенные цели, выражающие интересы не более чем шести процентов населения Российской Федерации.

Вот почему мы считаем неприемлемым проект рабочей группы.

Первое. Он устанавливает, предусматривает конституирование выхода Российской Советской Федеративной Социалистической Республики из состава Союза ССР. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к переходным положениям, где говорится о том, что русскоязычное население, а его 60 миллионов, проживающее в других союзных республиках, среди них 25 миллионов русских, должно в течение года после принятия новой Конституции подать заявление о вступлении в гражданство Российской Федерации. А иначе они перестанут быть гражданами Российской Федерации.

Значит, окончательно провозглашается тезис о разрыве с Союзом ССР, и главное-то ведь — для нас этот проект таким образом

сформулирован, что Российская Федерация появляется из небытия какого-то. Это государственное образование, не имеющее родословной, потому что, действительно, ни на какую историческую преемственность не указывается в этом проекте.

Я считаю ханжеством и лицемерием, когда наши руководители Российской Федерации много говорят о необходимости оказания помощи беженцам, но не ударили палец о палец с тем, чтобы прекратить политику, которая проводится в республиках Прибалтики, в республиках Закавказья и в некоторых других регионах, направленную на то, чтобы выживать русскоязычное население, ущемлять его интересы и права. Надо, в конце концов, думать не о том, каким образом встречать беженцев, а думать о том, чтобы их в нашем государстве вообще не было.

Второй момент, по которому мы считаем неприемлемым предложенный проект, — это полнейшая десоветизация советской власти. Проект именно предусматривает десоветизацию. Авторы уже в этом третьем, последнем, проекте Рабочей группы указывают в одном месте, там, где речь идет о парламенте, в скобках стыдливо упомянуть слова «Верховный Совет». Больше ни единым словом не говорится о том, что формой организации политической власти трудящихся должны быть советы. Напротив, можно сделать выводы, в частности по некоторым положениям переходных норм, норм, которые содержат переходные положения, что у нас планируется создание местных органов самоуправления в виде муниципалитетов и еще неизвестно чего. В общем, по образу и подобию западных стран.

Третий момент, на который мы хотим обратить внимание и который также неприемлем, — это приватизация всей государственной собственности. Хотя в 7-й статье первого раздела авторы убрали такое одиозное положение, в котором было сформулировано, что основу экономики составляет свободный предприниматель, но в этой статье опять употребляются слова «свободное предпринимательство», а все остальное — это идеологическое клише, которое призвано попросту закамуфлировать истинное намерение авторов проекта. Почему? Да потому, что обратитесь к переходным положениям. В переходных положениях говорится, что в течение трех месяцев после принятия Конституции, которую нам предлагает рабочая группа, должен быть принят закон о приватизации, и в соответствии с этим законом о приватизации должно быть произведено разгосударствление всей

государственной собственности, и все должно быть передано в частные руки, и разделено всем гражданам что-то, по кусочку этой государственной собственности, должно достаться. А в собственности государства что должно остаться? Естественные монополии, системы вооружений и еще имущество, передача которого в частные руки может причинить...

**Председательствующий.** У Вас регламент — 5 минут. Вы претендуете на другой?

**Ю.М. Слободкин.** Я претендую на тот, который был предоставлен товарищу Цанн-кай-си.

**Председательствующий.** Но он был определен как докладчик. Для выступления регламент для всех 5 минут. Поэтому Ваш регламент 5 минут. Вы не докладчик.

**Ю.М. Слободкин.** Я представляю инициативную группу, и Вы мне должны дать возможность изложить новый проект Конституции. Разработан он в недрах Конституционной комиссии, и почему ущемлять? Его поддерживают многие члены Конституционной комиссии.

**Председательствующий.** А почему он тогда не рассматривался в рабочей группе?

**Ю.М. Слободкин.** Не знаю. Он был представлен. К сожалению, времени у нас для этого было мало.

Итак, я продолжаю, товарищи.

**Председательствующий.** Нет. Минуточку. Давайте мы решим. Мы же начали обсуждение первого вопроса. По первому вопросу есть записавшиеся выступить. И мы должны дать. Если Вы будете настаивать на том, что Вы, как докладчик по своему проекту Конституции, от группы хотите выступить, это особый вопрос. Может быть, мы к концу заседания заслушаем специальное дополнение к той повестке дня, которая есть. В повестке дня этого вопроса не было.

Вы о новом проекте Конституции?

**Ю.М. Слободкин.** Да.

**Председательствующий.** Тогда мы Вам отдельно дадим слово. Потому что в выступлении пять минут. Давайте мы все-таки будем уважать регламент.

**Ю.М. Слободкин.** Хорошо. Два слова буквально.

Товарищи, еще один момент, на который я хотел бы обратить ваше внимание.

Все-таки президентская форма правления, которая сформулирована в проекте, она действительно носит автократический характер. Не буду ни на чем другом останавливаться, скажу об одном. Есть специальный пункт, который предусматривает, что президент, обладая правом вето, имеет право возвратить проект на новое рассмотрение в законодательный орган, и после такого отлагательного вето уже законодательный орган обязан принять его не менее чем две трети голосов депутатов обеих палат.

Это говорит о том, что, по существу, президентское вето превращается в такую преграду для принятия неугодного законопроекта, что любой законопроект президент может похоронить. И в результате этого парламент, или законодательный орган, станет, по существу, марионеточным органом.

И что это такое, когда президент может быть отстранен от исполнения своих обязанностей только за совершение тяжкого преступления? А за совершение нетяжкого преступления, значит, он может продолжать исполнение своих обязанностей? Значит, мы можем оказаться в положении, когда будем иметь президента-преступника?

Вот эти моменты (поскольку времени нет), но и их достаточно для того, чтобы сказать, что проект рабочей группы требует сопоставления с другими проектами.

Если мне дадут потом пять минут, я остановлюсь на изложении нашего проекта и скажу, как нам следует дальше работать в Конституционной комиссии.

Спасибо.

**Председательствующий.** Мы Вам дадим слово только по представлению Вашего проекта Конституции, потому что Вы уже здесь регламент исчерпали.

Кроме того, не нужно забывать, что мы на прошлом заседании приняли проект Конституции, представленный за рабочую основу. Вот этого забывать нельзя. И отбрасывать работу, которую мы проделали, путь, который мы прошли, тоже нельзя. Хотя, наверное, не исключается рассмотрение каких-то других проектов, и мы к их обсуждению вернемся.

Сейчас по обсуждению первого вопроса повестки дня. Докладчик сообщение сделал. Слово предоставляется народному депутату Кловганту Вадиму Владимировичу.

**В.В. Кловгант.** Уважаемый Председатель!

Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Я представляю Комитет по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Мы ознакомились, рассмотрели проект Конституции у себя в Комитете. Наши представители выступали на заседании Совета Республики при обсуждении этого проекта. И здесь, ознакомившись с уже доработанным вариантом, мы видим, что часть наших предложений уже учтена. Что для нас отрадно, безусловно. Другая часть пока осталась в прежней редакции. Мы хотели бы, чтобы дальнейшая работа над этими вопросами велась.

В целом мы считаем, что проект Конституции, подготовленный рабочей группой, имеет существенные достоинства. Его достоинства в его демократизме, направленности на защиту прав и интересов личности, в том, что он направлен на отстаивание верховенства закона, проведения принципа разделения властей.

Комитет полностью поддерживает подход к Конституции как закону прямого действия.

В то же время хотелось бы коротко указать на те вопросы, которые, по нашему мнению, требуют дальнейшей проработки: конкретно, это касается главы о судебной власти и некоторых вопросов, связанных с правами личности.

Мы говорили уже и писали в своем заключении, что неоднозначно воспринимается предлагаемый судебный порядок санкционирования арестов и обысков. Пока этот вопрос не нашел решения, вернее, наши замечания не учтены, мы хотели, чтобы он более глубоко был изучен с привлечением правоохранительных органов Российской Федерации, не только Министерства юстиции, в Российской Федерации есть еще и Верховный Суд, есть Прокуратура, есть Министерство внутренних дел, там достаточно сильный потенциал юристов.

Мы бы считали, не вредно было бы их привлечь к работе, в частности, над этими разделами, над этими вопросами.

Что касается позиции проекта в отношении органов прокуратуры, то здесь, действительно, очень серьезный вопрос, и мы с руководством прокуратуры РСФСР уже говорили, они готовят свои предложения и вносят их. Мы считаем, что органы Прокуратуры несколько обижены в этом проекте. Там упоминается один раз, что государственное обвинение в суде поддерживает прокурор — и все.

И в то же время признается необходимость высшего надзора над законностью, упоминается, что генеральный прокурор назначается парламентом. Следовательно, важность этого органа признается. Соответственно, нужно продолжить работу. И, очевидно, функции прокурорского надзора еще себя не изжили. При всех недостатках нынешней системы прокуратуры, которые очевидны, она нуждается в совершенствовании, не нужно полностью отказываться от этого института, и не только в переходных положениях, но и в основном тексте Конституции. Эти вопросы, на наш взгляд, должны найти отражение.

По поводу некоторых вопросов, связанных с правами личности. Вот вопрос, который может показаться частным, и он как-то прошел мимо внимания, хотя мы указывали о нем в нашем заключении. Там есть статья 2.5.3, где говорится о праве граждан на обжалование в суде неправомερных действий должностных лиц, организаций, учреждений и так далее. Но там, на наш взгляд, это право обставляется необоснованными ограничениями. По смыслу этой нормы гражданин только тогда может обратиться в суд, когда докажет, что в отношении его совершены действия с нарушением закона, с превышением полномочий. На наш взгляд, эти ограничения должны быть исключены из проекта, и гражданин должен иметь право обратиться в суд во всех случаях, когда посчитает свои права ущемленными. А вот установить, было ли нарушение закона, было ли превышение полномочий со стороны какого-то государственного органа — это право и обязанность суда.

Хотелось бы обратить внимание еще на одну норму, которая, на наш взгляд, является достаточно дискуссионной. Это статья 5.10.5 проекта, которая говорит о том, что посты министров обороны и сил безопасности, внутренних дел должны замещаться только гражданскими лицами. Нам представляется, что история нашего государства уже достаточно знает провалов и перекосов в работе этих структур именно из-за того, что их возглавляли некомпетентные лица. Кроме того, это, на наш взгляд, путь для проникновения в эти структуры партийных функционеров, что, в общем-то, самим проектом Конституции признается недопустимым, поскольку он говорит о деидеологизации этих государственных органов.

Нам кажется, что здесь требуется более взвешенный подход.

И в заключение несколько слов о том, как представляется дальнейшая работа над проектом. Безусловно, на наш взгляд, чем шире будет круг участников этого обсуждения, тем лучше. И докладчик, уважаемый депутат Цанн-кай-си, говорил о том, что это обогащает работу Рабочей группы и делает ее более содержательной и предметной.

Поэтому предлагаем задействовать в дальнейшей работе над проектом Конституции Российской Федерации, как я уже говорил, все правоюридические ведомства Российской Федерации и направить проект на экспертизу не только в Московский юридический институт (пока он единственный, как следует из приложения к проекту Конституции), но и на экспертизу во все юридические научно-исследовательские и учебные заведения, которыми мы располагаем.

Там очень серьезный потенциал и, безусловно, большой интерес вызывает проект российской Конституции. Поэтому мы считаем, что это будет только на пользу и сделает работу над проектом Конституции еще более плодотворной.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Выступает народный депутат Золотухин Борис Андреевич. Пожалуйста.

**Реплика.** Мне хотелось бы знать, правомочно ли наше сегодняшнее заседание, то есть сколько членов прибыло и сколько зарегистрировано.

При регистрации 10 ноября нам официально дали в секретариате три проекта конституции: разработанный рабочей группой, разработанный юридическим институтом и группой народных депутатов — инициативной группой под руководством товарища Слободкина. Поэтому я думаю, что наше заседание всем этим разработчикам должно предоставить слово, а может быть, даже и зададим вопросы. И сделать это желательно сейчас, чтобы при обсуждении мы могли бы и высказывать свое мнение по этим вариантам. Я прошу это сделать.

**Председательствующий.** Хорошо.

В отношении того, сколько присутствует, сколько отсутствует? Членов Конституционной комиссии всего 102 человека, присутствует 76 человек, отсутствует 26. Заседание правомочно.

Второе. Безусловно, имелось в виду заслушать доклады по вот этим проектам Конституции: Саратовского юридического института

и группы, которую представляет член комиссии, народный депутат Слободкин.

Но мы считали, что, может быть, мы сначала пройдем по этому проекту, а потом предоставим слово по тем двум. Мы считали, так более логично, чтобы не разрывать обсуждения проекта этой конституции.

Я не знаю, давайте мы посоветуемся, как считают члены комиссии?

Только не хором. Если есть еще какие-то предложения, то пожалуйста.

Я повестку назвал — четыре вопроса: там информация, есть небольшие выступления, но уже более короткие, и после этого заслушать двух докладчиков по этим двум проектам Конституции и задать им вопросы.

Пожалуйста.

**В.К. Варов.** Уважаемые коллеги! Поступившее предложение оно принципиального характера, и оно вносит диссонанс. До сих пор мы двигались, можно прямо говорить, по тому проекту, который предлагался в основу.

Предлагаемые еще два проекта концептуально отличаются, принципиально. То есть данное предложение нам сегодня предлагает полностью поменять концепцию, вести обсуждение другого проекта. Это неправильно.

**Председательствующий.** Хорошо. Давайте мы так...

**В.К. Варов.** У меня есть предложение: продолжать обсуждение. Что касается любых других проектов, то все то ценное, что в них есть, учесть.

**Председательствующий.** Хорошо. Давайте мы к вопросу о еще двух проектах вернемся позже. Сейчас не будем прерывать работу, тем более, выступающий уже на трибуне.

Пожалуйста, Борис Андреевич.

**Б.А. Золотухин.** Уважаемый товарищ Председатель Верховного Совета!

Уважаемые депутаты!

Мне хотелось бы очень коротко в пределах отведенного мне регламента поговорить об одном болевом вопросе главы «О судебной власти», о прокуратуре. Этот вопрос вызвал действительно очень большую дискуссию. Мне хотелось бы объяснить позицию тех, кто



ограничился кратким упоминанием о прокуратуре в разделе «О судебной власти».

Ну, прежде всего, мы все хорошо знаем, что прокуратура не относится к судебной власти, и, соответственно, она не принимает окончательных решений, она не решает спора между сторонами в процессе, она не относится к судебной власти. Поэтому в разделе о судебной власти она и упомянута как организация, которая ведет уголовное преследование. Мы опирались, конечно, и на мировой опыт, нам казалось, или мне, во всяком случае, кажется, что структуру тоталитарного государства невозможно без большого ущерба встроить в структуру правового государства, государства демократического. Иначе вся система рухнет. Мы просмотрели конституции старых традиционных демократий. Мы не нашли упоминаний о прокуратуре в Конституции США, в Конституции Франции и Японии, в Конституции ФРГ и так далее. Нашли упоминание о прокуратуре в Конституции Италии, где сказано, примерно то же самое, что сказано в нашем проекте, что прокуратура обязана поддерживать обвинение в уголовном процессе. Есть упоминание о прокуратуре и в Конституции Греции, где сказано, что прокурор состоит при Конституционном суде. То есть, примерно, такая система, которая существовала и в нашей российской истории по реформе 1864 года, когда прокуроры состояли при судах и входили в Министерство юстиции.

Теперь, уважаемые товарищи, давайте вспомним в очень кратких словах историю нашей прокуратуры. Ведь на заре нашего государства прокуратура тоже состояла при судах. И только после проведения известных, крупных реформ, я их назову: коллективизация, индустриализация, после того как единственным собственником и монополистом стало государство, вот тогда и появилась та система прокуратуры, которую предлагают нам перенести в наше будущее демократическое государство. Кто был отцом той прокуратуры, в том ее виде, в котором она существует сейчас? Это Андрей Вышинский. Он создал прокуратуру в том виде, в каком она существует сегодня. Сегодня она, правда, еще немножко разрослась. И мы с вами отлично сознаем, не можем не сознавать, что прокуратура в том ее виде, в котором она просуществовала и существует до сегодняшнего дня, не выполнит возложенных на нее, с нашей точки зрения, обязанностей по охране прав граждан. Море беззаконий! Море, захлестнувшее нашу страну, проходило, разлилось по нашей стране с благосло-

вения той прокуратуры, о сохранности, о неприкосновенности которой заботятся многие наши товарищи. Как видим прокуратуру мы? Нет, конечно, прокуратура должна остаться в нашей стране. Но только она должна выполнять те функции, которые она естественно осуществляет во всех демократических странах. Она осуществляет уголовное преследование. А как быть с охраной прав граждан? Но ведь она их не охранила. И в нашем проекте, горячим сторонником которого, честно говоря, я являюсь, существует механизм по охране прав граждан. Это практически, неограниченная возможность гражданину обратиться за защитой его прав в демократический суд, где на основе спора в состязательном процессе и будет решен вопрос об охране прав человека. И лучше, чем сам человек, когда он имеет возможность обратиться в суд, никакая прокуратура его прав, его интересов не защитит.

Вот мне хотелось сказать несколько слов о прокуратуре, а затем поддержать точку зрения уважаемого депутата Клювганта о том, что в проекте Конституции, в новом проекте, в том варианте, который роздан, необоснованно сужено право граждан на обращение в суд. Я думаю, что статья 2.1.5 должна быть сформулирована так, как предлагает уважаемый депутат Клювгант — любые действия должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Теперь я хотел бы поговорить о некоторых проблемах, которые также связаны и с деятельностью прокуратуры, и с деятельностью суда.

Это вопрос о санкционировании ареста. В проекте Конституции сказано, что это прерогатива исключительно судебной власти. Такое благо, как свобода, не может быть отнято у человека ни на какой срок никакой властью, в котором мы его видим, не может быть отнята исполнительной властью, только судебной властью.

Мы вступаем в демократическое общество, мы ориентируемся на мировой опыт, мы ориентируемся на международно-правовые акты, ратифицированные Советским Союзом, и, я надеюсь, признаваемые сегодня Российской Федерацией, это статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, где черным по белому, я думаю, на вечные времена записано, что человек может быть лишен свободы только решением судебной власти и никакой орган исполнительной власти этого сделать не может.

Давайте защитим, уважаемые коллеги, наших граждан от необоснованных арестов, давайте предоставим им те гарантии, которые предоставляют им другие страны мира. Неужели мы откажемся от этого во имя существования прокуратуры, во имя торжества исполнительной власти, мы, законодатели?! Думаю, этого не должно случиться.

Также я хотел бы поддержать ту статью проекта Конституции, которая говорит о том, что и обыск может быть произведен только по решению судебной власти, в ограниченном числе случаев, и тогда, когда исполнительная власть твердо знает (обвинительная власть), что она хочет найти в доме, что она хочет найти в хранилище, иначе мы опять развяжем руки производству, мы не выполним свои задачи. Такое решение тоже будет соответствовать мировому опыту.

Я хотел бы поддержать и это. Мы вступаем в новую жизнь, мы должны отказаться от груза прежних ошибок, от груза прежних представлений, мы должны строить правовое государство. И это важнейшие моменты.

И еще одно. В проекте уважаемого Юрия Максимовича Слободкина, в проекте депутата Ведерникова, некоторых других проектах, наряду с судом присяжных, упоминаются народные заседатели. До каких же пор эти народные заседатели, эти два человека — я уже об этом говорил, которые в народе прозваны «кивалами», которые не участвуют реально в отправлении правосудия, будут декоративным элементом, будут своим присутствием поддерживать решение единоличного судьи?

Я хотел бы в последнюю минуту или секунды, которые отведены, поддержать в основном проект Конституции, предложенный на ваше рассмотрение.

**Председательствующий.** Спасибо. Народный депутат Шелов-Коведяев Федор Влидмирович.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Уважаемые депутаты, уважаемый Председатель! Прежде всего, я хотел бы обратить ваше внимание, что из-за количества промежуточных текстов раздела четвертого чисто случайно в книжечку, которая вам была разослана, попал не тот вариант, о котором я сейчас буду говорить. Я буду говорить об этих скрепленных отдельно листках, которые тоже сегодня каждый из вас получил.

Прежде всего, я хотел бы обратить ваше внимание на то, что в Конституционную комиссию поступили отклики из 40 краев и об-

ластей, и из 20 автономных образований, то есть из 66 процентов. В 92 процентах этих отзывов содержатся мысли, идеи, положения, разработки, полностью совпадающие с тем, что предложено было четвертой подкомиссией.

Очень тезисно, кратко основные моменты работы нашей подкомиссии, ее подходы, ее выбор были охарактеризованы в четвертом номере «Конституционного вестника», который вы тоже в виде такой тетрадки должны были сегодня получить. Поэтому я этого сейчас касаться не буду.

Обращу ваше внимание еще на то, что вы, наверное, получили очень интересное письмо, ксерокс с очень интересного письма гражданина Чупина, военнослужащего в отставке, живущего в Москве, который предложил достаточно определенную систему национально-государственного устройства Российской Федерации, в том числе и деление на крупные территориальные государственные образования в составе Российской Федерации.

Не менее отраден и тот факт, что в двух других проектах, о которых идет речь (это проект инициативной группы и проект Саратовского университета), не содержится ничего принципиально нового по сравнению с тем, что предлагается нами.

В проекте инициативной группы, к сожалению, как мне представляется, фактически предлагается затвердить то античеловеческое национально-государственное устройство, которое существует сегодня, и таким образом создать предпосылки для того разгула националистической наркомании, о которой сегодня так хорошо говорил уважаемый депутат Слободкин.

В проекте Саратовского университета содержится очень кратенько, в тезисном изложении то, что содержится в проекте рабочей группы. И в данном случае, к сожалению, нельзя согласиться, что краткость — это всегда хорошо. Потому что там фактически содержится только декларативное утверждение без необходимого разработанного механизма.

После этого краткого вступления я столь же кратко коснусь тех проблем, которые волновали многих в процессе работы и в процессе обсуждения раздела о федеративном устройстве и того, как эти обсуждения, как эти мнения, высказывания, пожелания были отражены.

Прежде всего, по обсуждению предыдущих проектов. Представители многих автономных государств, существующих в нашей респуб-

лике, высказывали такую обеспокоенность, что их существование в Российской Федерации недостаточно явно отражено в этом тексте.

Я обращаю ваше внимание на пункт 1 статьи 4.1.1, где написано, что Российская Федерация состоит из национальных и региональных государственных образований. То есть из национально-государственных образований, прежде всего. Они имеют конституционно-правовой статус республик.

Дальше говорится о том (это очень важное положение), что мы отвечаем уже тому вызову, который делает наше время. Сами государственные образования выбирают себе названия, что здесь и отражено.

Далее говорилось о том, что слишком жестко сформулирован первый пункт статьи 4.1.2, где написано, что вся территория всей Российской Федерации едина, как бы существование национально-государственных образований оказывается размытым, они теряются, и здесь видится, вроде бы, какая-то попытка возродить унитаризм. Поэтому принята такая формула: «едина и состоит из территорий республик и федеральных территорий».

Здесь же содержится очень важное дополнение к самому общему положению об изменении границ. Поскольку бывают и такие чисто рабочие изменения границы, когда происходит эквивалентный обмен территориями. Здесь предложено внести следующее положение: международные договоры об уточнении линии прохождения границы Российской Федерации ратифицируется в общем порядке.

Что я имею в виду? Весной, как вы знаете, были переговоры с Китаем. Успешные, об обмене территорий. По-моему, там менялось 50 метров на 50. Проводить по этому поводу общероссийский референдум чрезвычайно накладно и нецелесообразно.

Очень много вопросов возникало о том, что, в принципе, мы не закрываем возможность к тому, чтобы при каких-то условиях могут корректироваться границы между различными образованиями, входящими в Российскую Федерацию.

Теперь, как видите, в статье 4.1.4 этот механизм очень подробно прописан. В частности, содержится положение о том, что границы между республиками могут изменяться по взаимному договору между ними. Здесь же отражается очень важный принцип, который тоже, по нашему мнению, должен быть здесь упомянут в соответствии с международными правовыми нормами: право народов на самоопре-

деление. Здесь записана норма о том, что народы, реализующие свое право на самоопределение, как иное население в черте республик и федеральных территорий могут... и дальше содержатся очень важные механизмы того, как это может быть реализовано, каким именно образом. То есть включаются механизмы референдума, проводимого федеральными органами власти со всеми заинтересованными сторонами, и дальнейшие действия в соответствии с этим. Этому же посвящена одна из частей статьи 4.1.5.

Изменился состав сфер компетенции, которые отнесены или к федеральной компетенции, или к компетенции смешанной. Сейчас, как вы можете видеть, существенно сокращена сфера компетенции Федерации. В ней сгруппированы действительно важнейшие функции, которые должно выполнять единое государство. Причем здесь говорится о каких-то основах. Скажем, в хозяйственной жизни, организации рынка и так далее. Другие же все проблемы отнесены в ведение совместной компетенции. Это, прежде всего, компетенция субъектов Федерации. Именно они будут брать законодательство в свою область, пока у Федерации дойдут до этого руки, а, может быть, это и целиком будет отдано им.

Обращаю ваше внимание на очень важную статью 4.2.6, которая содержит целый ряд принципиальных гарантий самостоятельности республик; в решении вопросов о своей жизни, в частности на пункт 3, где говорится прямо, что Российская Федерация не имеет права издавать законы и иные акты в сфере исключительной компетенции республик.

И, наконец, было желание мягче сформулировать главу 4.4 — о языках, что в настоящее время и сделано. И такая же работа проведена по главе 4.5.

**Из зала.** Говорится о том, чтобы рассматривать и другие проекты Конституции (плохо слышно).

**Председательствующий.** Давайте, как договорились. Мы дадим потом слово по другим проектам Конституции, но сейчас одновременно вести обсуждение и ссылаться на другие Конституции не этично. Пока они не представлены.

Слово предоставляется Паку Николаю Васильевичу.

**Н.В. Пак.** Уважаемые члены комиссии!

Уважаемый Борис Николаевич!

С момента предыдущего обсуждения прошел ровно месяц. И в условиях цейтнота, когда я сравнивал тот и настоящий вариант, нужно отметить, что Рабочей группой, в принципе, проделана опять очень большая работа. Если вы помните, должно было отдано работе Рабочей группы в предыдущий раз еще. Практически все статьи, представленные в проекте Конституции, пересмотрены в той или иной степени. Некоторые сгруппировались, некоторые были ликвидированы, в каких-то моментах были добавлены новые статьи. Но я хотел отметить одно.

Раздел федеративного устройства подвергся, я бы сказал, коренному пересмотру. Я вижу, к этому приложил свою руку мой хороший знакомый Федор Вадимович Шелов-Коведяев. Сложный раздел. Наверно, все-таки и в измененном виде они будут толковаться весьма неоднозначно. В Российской Федерации наций и народностей чрезвычайно много, и решить объективно все-таки трудно.

В проекте Конституции мне лично импонирует, прежде всего, то, что провозглашаются права и свободы человека, которые, если вы помните, в свое время были предложены республиканцем генералом Лафаеттом 200 лет тому назад. Я с этой идеей даже в молодые годы носился и считал, что этот момент является одним из главных в любой Конституции, любой страны.

Но, тем не менее, есть у меня замечания принципиального порядка.

Первое. Мы должны все-таки изначально решить. Российская Федеративная Республика или РСФСР (как ныне мы себя называем)? Входит в состав Союза или нет? Я считаю, что это проблема из проблем, и закрывать на нее глаза мы не должны, и мы должны четко и ясно в этом плане определиться. В Конституции, к сожалению, этого нет.

Ссылка некоторых членов рабочей группы на то, что нужно обратить внимание на статью 1.10, я считаю, по крайней мере, на сегодня неубедительна.

Если мы все-таки решаем вопрос так, как вот нам предлагается в проекте Конституции, — я вношу параллельно предложение: при вынесении на референдум проекта Конституции параллельно проработать декларацию о независимости Российского Федеративного государства. Это было бы вполне логично, параллельно эти два доку-

мента. Можно поручить проработку декларации независимого федеративного российского государства той же самой рабочей группе.

Второе. Исходя из этого следуют все другие замечания.

Например, я не могу согласиться тем, что парламент предлагается называть в проекте Конституции, хотя бы в скобках, государственной думой. Вы знаете, все-таки выражение «государственная дума» психологически воспринимается как орган, который существовал в царском самодержавии. Если учитывать то обстоятельство, что в нашей республике, в федеративной республике, очень много наций и национальностей, я, например, могу сразу сказать, что здесь может быть. Чисто психологически ощущается ущемление прав наций, национальностей, проживающих на территории нашей федеративной республики.

Поэтому фразу «государственная дума» я прошу, вернее, не то что прошу, а предлагаю исключить. Просто не будет восприниматься.

Третий момент. В разделе «Органы государственной власти» — надо ли нам все-таки отказываться от структуры Советов на местах и Советов наверху?

Я понимаю тех товарищей, которые не хотят в структуре власти применять слово «советы», или эту организацию, потому что заранее, наверное, эти товарищи имеют в виду, что слово «советы» ассоциируются с социалистическим принципом государственного устройства. Я думаю, что надо все-таки от этого стереотипа отказаться, и Советы сохранить как органы власти по вертикали у нас в России в целом.

И в заключение. У меня пожелание такое. Какую бы Конституцию мы с вами ни приняли, наше общество всегда страдало тем, что основные положения Конституции, любой конституции мы не преворяли в жизнь.

Я считаю, что нужен механизм, который позволил бы нам, этой Конституции, работать и действовать.

Я хочу вам напомнить историю развития человечества.

В VI веке до нашей эры афинский правитель Солон (я считаю, он основатель демократии вообще в истории человечества) составил замечательнейший кодекс законов, основанный на демократических принципах. К сожалению, ему не удалось тогда внедрить это в



жизнь, и более того, после того как Солон покинул свой пост правителя, пришла тирания.

Так вот, мне бы очень хотелось, чтобы помимо предлагаемого проекта Конституции, хорошего в основе, мы продумали, как наша Российская Федеративная Республика будет внедрять эту Конституцию в жизнь, и работать по ней.

Большое спасибо. У меня все.

**Председательствующий.** Выступает народный депутат Маточкин Юрий Семенович. Пожалуйста.

**Ю.С. Маточкин.** Уважаемые товарищи, уважаемый Борис Николаевич!

Я на прошлом заседании Конституционной комиссии голосовал за принятие Конституции, за рабочую основу. Но я бы хотел в свете поступивших новых документов, которые вам Конституционной комиссией розданы, подчеркнуть, что мы голосовали не за незыблемую основу, а за рабочую основу.

Исходя из этого, очевидно, надо было бы все же построить обсуждение всех альтернативных вариантов, которые были представлены. И это дало бы большой эффект.

Мне кажется, что надо сейчас вернуться к тому, какая конституция нам нужна в нынешних условиях?

Я целиком поддерживаю предыдущих ораторов о большой работе, которую проделала Рабочая группа. Действительно, они показали образцы трудолюбия и серьезного подхода, и очень много интересно заложили в тот проект, который нам представили.

Я бы хотел еще раз вернуться к тому вопросу, какая Конституция нам нужна. Нам, на наш взгляд, нужна Конституция гражданского согласия сегодня, хотя это слово затасканное, и Конституция, которая объединяла бы весь народ. Если прочитать внимательно Конституцию, которую мы приняли за рабочую основу, она все же носит, в известной мере, односторонний характер. Она выражает определенные политические тенденции, определенные взгляды. Иногда мы говорим, почему мы приняли за рабочую основу? Да потому что мы все работали плохо, очевидно, члены комиссии не все проявили инициативу, и рабочая группа представила документ.

Я согласен с депутатом Цанн-Кай-Си, уважаемым нашим членом рабочей группы, что наступает новый этап в работе Конституционной комиссии. Этот новый этап, очевидно, надо зафиксировать так:

идет диалектический процесс — мы один документ рассмотрели, теперь появились новые, и давайте на новом этапе работать снова, с учетом всех альтернативных мнений. И все будет нормально. Но мы же не взяли с вами какие-то сообязательства: с 1 января обязательно принять Конституцию! У нас идет какой-то процесс — вот мы сроками ограничены. Да, понятно, первый Съезд народных депутатов дал нам поручение, но это поручение предполагает не только сроки, а предполагает огромную ответственность перед народом. И поэтому, я думаю, мы должны внимательно сейчас подойти к тем материалам, которые нам представлены. Но если говорить о содержании Конституции, то я хотел бы поддержать мнение уважаемого депутата Пака о Союзе и о Советах. Я думаю, не надо раскрывать эти положения: он достаточно полно раскрыл. Но мне непонятна аргументация рабочей группы, серьезной аргументации не было представлено, почему мы от слова «советы» отказываемся?

Тут я недавно прочитал, что Керенский, оказывается, тоже был заместителем Председателя Петроградского Совета. И до Советской власти Советы, в нашем понимании, начинали уже функционировать. Поэтому я думаю, что к этому вопросу надо подходить очень осторожно.

И на вопросе о вооруженных силах я хотел бы остановиться.

Ведь практически тут тоже надо было бы более четко сформулировать наш подход. С одной стороны, мы приняли Декларацию о суверенитете, где делегировали функции Союзному государству. С другой стороны, в новой Конституции мы отказываемся от Декларации о суверенитете.

Очевидно, для стыковки надо было бы более четко аргументировать и объяснить более подробно депутатам, членам Конституционной комиссии.

Нам волей-неволей приходится сегодня говорить о Саратовском проекте, о проекте депутата Слободкина, потому что нам их выдали.

Я думаю (повторяю свою мысль), что надо в дальнейшем эту работу продолжить на базе этих проектов и взять самое главное.

Но по отдельным принципиальным позициям, связанным с проектом Саратовским и проектом Слободкина, я бы согласиться не мог. Я думаю, что не надо нам настаивать на слове «социалистический», и тут я больше на позиции Рабочей группы, потому что, я думаю, нам надо искать какой-то компромиссный вариант. Я бы, например,

это моя личная точка зрения, оставил «советский», а «социалистический» убрал. Потому что «советский» — это форма, а «социалистический» — это действительно идеология, которая сегодня должна восприниматься не так, как прежде.

Я бы считал, что нам надо более внимательно подойти к вопросу о референдуме. Референдум должен быть более тщательно подготовлен, и отдавать подготовку к референдуму на откуп рабочей группе я бы тоже не стал. На референдум вынести самые главные вопросы — это Союз, это название, это Советы, это президент, это флаг и герб, и вопрос собственности. Вот ключевые вопросы. Только в этом случае можно получить мнение народа.

И, заканчивая свое выступление, я хотел сказать, что история показала не раз, что односторонний подход всегда ведет в тупик. Только тогда, когда мы учитываем мнение всех слоев народа, всех общественных течений, только тогда можно выработать действительно всенародную Конституцию! И надо в этом направлении работать.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Выступает член Комиссии Батагов. Пожалуйста.

**Т.Д. Батагов.** Уважаемый Борис Николаевич!

Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Анализ подготовленных материалов будущей российской Конституции позволяет сказать, что это во многом нетрадиционный, далеко идущий документ. Однако, как бы отработан он ни был, его можно совершенствовать, особенно в разделе «Национально-государственное устройство».

О любом государстве в первую очередь судят по его Конституции. В названии нашей республики есть понятие «федеративная», это вызывает вопрос: кто же является субъектом этой Федерации? И вот тут-то появляются моменты, вызывающие возражения. Дело в том, что ряд позиций подготовительных материалов явно не вписывается в реалии сегодняшнего дня. Мы долгие годы боролись и продолжаем бороться с диктатом центра, превратившего право нации на самоопределение в фикцию. И вот, когда появилась возможность реализации этого права, мы вновь чего-то боимся, и, хотя и упоминаем в Конституции федеративного государства «национальное государство», как одного из субъектов федеративного договора, тут же

наталкиваемся на противоречия ряда статей проекта предлагаемой Конституции. В частности, пункты 1.9, 4.2.5, 5, 13, 12.

Если исходить из исторического названия, то РСФСР является федерацией с момента ее образования, однако таковой она становится только сейчас, с образованием двухпалатного Верховного Совета, и необходимо начать изменение ее государственно-правовой структуры. Это, в первую очередь, требует рассмотрения целого ряда вопросов. Во-первых, определения субъектного состава Федерации, их статуса, законодательного обеспечения его, разграничения компетенции Федерации в целом и ее субъектов, вопросы экономики, социальной сферы, языка, культуры, законодательства и так далее.

Не вдаваясь в теоретические и исторические дискуссии, скажем, что обязательным субъектом Российской Федерации является так называемая автономная республика, исторически тяготеющая к союзу с Россией. Самым большим парадоксом современной действительности является понятие «автономная республика», соединяющее в себе два диаметрально противоположных понятия.

Первое — республика как явление политическое, государственно-правовое, обладающее суверенитетом и независимостью; и второе — автономия, понятие территориальное, культурное, управленческое. Естественным выходом из этой ситуации, на наш взгляд, является упразднение понятия и статуса автономной республики и конституционное закрепление понятия «республика» как субъекта Российской Федерации. Политической основой, основным институтом государственной власти, связанным с территориальным устройством, являются советы всех звеньев: от сельского до верховного. Советы должны стать связующей основой всех субъектов в новой Российской Федерации. Субъектом федеративного договора, а следовательно, и Федерации в России должны стать национальные республики, в том числе нынешние автономные области, автономные округа и территориальные единицы. Субъекты Федерации должны быть представлены в двухпалатном Верховном Совете России. Для обеспечения равенства представляемых сторон обе палаты Верховного Совета следует наделить правом отлагательного вето. Национальная государственность необходима в современный кризисный период как средство консолидации, тем более что экономические законы рынка нисколько не зависят от названия и политического статуса региона, то есть субъекта Федерации.

Решая вопросы республиканской собственности, необходимо исходить из того, что земля, ее недра принадлежат народу республики. В собственности республики должны находиться культурные, исторические ценности, имущество предприятий и организаций, обслуживающих население республики, учреждения народного образования, здравоохранения, средства республиканского бюджета и иное имущество, обеспечивающее суверенитет республики, ее экономическую самостоятельность и социальное развитие.

В национальном государстве больше культурно-этнических моментов, и в условиях рынка нация сама будет решать, по карману ли ей содержать национальное государство, а не наоборот.

Специфика Российской Федерации в том, что она должна соединить национальный, территориальный, культурный и так далее аспекты суверенитета своих субъектов. Российская Федерация ни в коей мере не должна быть государством одной нации, присоединившим к себе все остальные. Принципы ее организации должны соответствовать национальным особенностям, традициям, представлениям и так далее всех наций, входящих в данную Федерацию.

Сейчас другие времена, первые времена неимперского мышления, и политика покровительства унизительна не только для объекта покровительства, но и для самого субъекта. Ведь мы создаемся не только для экономических целей, но и для человеческих. А это возможно при абсолютном равенстве. Но с равенством, товарищи, вот, в частности, с его договорным характером у нас не все в порядке. К сожалению, в проекте предлагаемой Конституции вновь просматривается если не диктат, то жесткая позиция центра. Сказанное четко прослеживается в главе 4.2, статьях 4.2.2 и 4.2.3. Здесь я имею в виду, что авторы уже predeterminedили, что позволительно будет субъектам Федерации и что, практически, им будет абсолютно непозволительно. Но, наверно же, товарищи члены комиссии, было бы гораздо выгоднее, если бы сами субъекты Федерации определили, что же им выделить центру.

И не является ли сигналом к действию выступление депутата товарища Румянцева, заявившего о том, что новая Конституция должна стать программой действия движения «Демократическая Россия»? Эти же опасения мы связываем с некоторыми другими положениями рассматриваемого проекта Конституции. В частности, это относится к следующим статьям: 5.3.12 об осуществлении на местах

полномочий Федерации назначаемыми президентом должностными лицами, так называемыми, губернаторами или заместителями. Статья 4.1.5 «О возможности изменения границы субъектов Федерации» без упоминания согласия самих субъектов Федерации. Мне представляется, что сегодня заниматься перекраиванием границ даже внутри России — это мало что хорошего даст.

**Председательствующий.** Заканчивайте.

**Т.Д. Батагов.** Я извиняюсь, Борис Николаевич, я просто следил очень внимательно. Все выступали по 7—8 минут. Я и в прошлый раз очень хотел высказаться, не получилось. Сегодня прощу еще полторы минуты. Если можно.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Т.Д. Батагов.** Из текста проекта не явствует договорной характер Российской Федерации, хотя из смысла и текста статьи 1.2 «Народовластие» вытекает, что источником государственной власти в республике является многонациональный народ. И если, товарищи, это не очередная декларация, то не ясно, как она сможет реализовываться без договора. Это, в свою очередь, влечет за собой стремление стать субъектом Союзного договора, тем более что этому подыгрывают определенные политические силы страны. Но мы не хотим и не собираемся стать участниками политических игр, направленных против российской республики. Наоборот, мы за единство России, за укрепление России. Авторы проекта якобы не делают упора на национальный характер государства как федерации в целом, так и ее субъектов, забывая о том, что такое неупоминание, а, точнее, отсутствие защиты прав отдельных наций приведет практически к механической ассимиляции многочисленных народов. Опять складывается парадоксальная ситуация, как в Грузии, Прибалтике, когда, борясь за свой суверенитет в рамках СССР, Российская Федерация отказывается в этом своим субъектам, избегая договорных отношений, а это, как известно, противоречит и международным правовым нормам, о которых часто говорится в проекте.

Вывод и выход один — нужны договорные равные отношения субъектов Федерации под общим историческим названием «Российская республика» со следующим субъектным составом: 1) национальные республики и 2) территориальные образования, представляющиеся в рамках двухпалатного парламента. Эта позиция, на мой

взгляд, принципиальная, не решив которую мы не сможем двигаться вперед.

И последнее. Я должен честно признаться в том, что Рабочая группа гораздо солиднее поработала над вторым вариантом предлагаемого проекта, нежели над тем, вы меня простите, каким-то набором фраз, то, что было в первом проекте. Сейчас они поработали гораздо плодотворнее. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** До перерыва еще выступает народный депутат Буслов Николай Гаврилович.

**Н.Г. Буслов.** Уважаемый Борис Николаевич, уважаемые члены Конституционной комиссии! Вначале несколько слов об общем впечатлении о проекте новой Конституции. Первое, что бросается в глаза, когда читаешь проект Конституции Российской Федерации, — это его сверхсложность. Поймите, житель села в основном ближе к народу. На мой взгляд, основной закон должен пониматься и простым гражданином, не имеющим высшего образования.

Однако, видимо, не любой юрист, а только юрист, обладающий специальным знанием конституций ряда западных государств, может разобраться в такой массе статей. Поэтому, на мой взгляд, необходимо иметь не только проект текста Конституции, но и концепцию Конституции, объясняющую целесообразность тех или иных ключевых статей и разделов. Простым людям без толкователя ее трудно понять, а толкователь, как вы знаете, самой Конституцией запрещен. А если содержание самой Конституции непонятно, она будет являться антидемократичной, поскольку лишает многих людей возможности разобраться в тексте Основного Закона.

Вторым недостатком проекта Конституции является то, что эта Конституция не является преемницей действующей Конституции ни по форме, ни по содержанию, поскольку новый текст радикально меняет экономические, политические основы общества.

По существу, новый проект Конституции предлагает низложение всей системы Советской власти и замену ее парламентской республикой.

И третье, общее замечание. Видимо, состав Рабочей группы заметно сказался на одностороннем изложении концепции Конституции.

Теперь по существу несколько замечаний.

Первое. Название республики — ни советская, ни социалистическая. Значит, буржуазная? (Оживление.)

Второе. Нужно решить (это я сказал от народа, может быть, не так, извините, что не так сказал)... нужно решить однозначно, будет ли СССР, что это будет? Федерация, конфедерация, содружество, какой правовой режим этого объединения?

До референдума по Конституции в целом, возможно, необходим референдум по некоторым наиболее принципиальным вопросам.

Третье. Сейчас проект Конституции составлен таким образом, как будто РСФСР вышла из состава СССР и является самостоятельным, не зависимым ни от кого и ни от чего государством. Например, в статье 1.1 говорится, что Российская Федерация самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику. А какое участие в этой политике отведено Союзу? Или его не будет?

Четвертое. Совсем недавно все вновь образованные партии и общественные организации требовали передать власть Советам на местах. А в проекте новой Конституции нет ни слова о Советах. И почему мы должны возвращаться к общинам?

Пятое. Лишь одной строчкой в статье 2.5.9 сказано об обязанностях граждан. Что же касается многопартийности и плюрализма мнений, то они авторами проекта Конституции Российской Федерации мыслятся по-своему.

Статья 1.7.4 говорит (читает): «Условием свободы экономической деятельности является социальное партнерство между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем...».

А что если оно не состоится, и производитель попытается навязать потребителю некачественную продукцию, а работодатель станет нещадно эксплуатировать работника, нарушать его права? Тогда может применяться, очевидно, статья 1.4.3 (цитирую): «Запрещаются партии и иные объединения, натравливающие одну часть населения на другую, пропагандирующие социальную, классовую вражду и ненависть». Подлежат ли тогда запрету профсоюзы, общества потребителей, партии, которые будут выступать против нарушения прав и интересов трудящихся, диктата производителя, злоупотребления нового класса собственников и предпринимателей?

Проект новой Конституции исключает раздел экономических прав граждан. Кроме того, граждане РСФСР лишаются ряда важных



социально-экономических прав. Гарантии ряда прав не излагаются или излагаются крайне бегло. В то же время права одних субъектов не подкрепляются обязанностями других. В результате права становятся (в кавычках) «призрачными». В частности, проект Конституции не содержит статьи, в соответствии с которой граждане СССР имеют право на жилище.

И последнее. Я полностью согласен с Исаковым Владимиром Борисовичем (это первое Пленарное заседание Конституционной комиссии), что полностью новую Конституцию можно принимать не ранее 92-го года, после референдума и после рассмотрения альтернативных вариантов новой Конституции.

И, пользуясь случаем, хотелось сказать: заслуживают пристального изучения альтернативные проекты группы Саратовского института и группы депутата товарища Слободкина. И также предлагаю опубликовать их в печати.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо. Объявляется перерыв на 30 минут.

*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Товарищи! Продолжим работу. Прошу занять свои места членов комиссии, приглашенных.

Может быть, мы таким образом условимся... С учетом того, что желающих выступить много и надо решить, как быть с еще двумя проектами, давайте так: сейчас общее обсуждение пока приостановить, заслушать информацию о ходе конкурса проектов Конституции. Выступит народный депутат Шейнис Виктор Леонидович, а потом определимся, после того, что он нам скажет, что было на конкурсе, как нам быть с этими двумя проектами. Если нет возражений, пожалуйста, Виктор Леонидович.

**В.Л. Шейнис.** Уважаемый Председатель!

Уважаемые депутаты!

Общая информация о поступивших на конкурс материалах и их предварительный анализ содержатся в записке, которая роздана членам Конституционной комиссии. Конкурс еще не закончен. Материалы, которые поступили, крайне разнородны: от строгих юридических документов до художественного видения Основного Закона Российской Федерации. Поэтому сообщение подводит лишь проме-

жуточный итог конкурса, и по необходимости, из-за недостатка времени, будет носить фрагментарный характер.

Самый общий вывод из ознакомления с материалами, поступившими на конкурс и отражающими очень разные слои нашего общественного мнения, самый общий вывод заключается в следующем. Проект Рабочей группы совпадает с позициями большинства проектов там, где авторы более или менее единодушны, и занимает, как правило, среднюю позицию в тех вопросах, по которым существует значительный разброс мнений и по которым выработать консенсус очень трудно и вместе с тем крайне необходимо.

Я приведу только некоторые примеры. Уже из состоявшегося обсуждения совершенно очевидно, что один из самых трудных, сложных вопросов, это вопрос федеративного устройства Российской Федерации. Здесь мы сталкиваемся, анализируя материалы, поступившие на конкурс, с позициями, которые носят по сути дела диаметрально противоположный характер.

Одна из них, выраженная в проекте товарища Савругина (?), обозначена следующим образом. Россия едина. Ввести национальные образования, как субъекты федерации, значит погубить Россию. Границы должны быть сугубо территориальными, незыблемыми, служить только удобству правления. Национальное деление России есть абсурд, величайшая нелепость.

Заявлена и противоположная позиция, Россия представляет собой конфедерацию самостоятельных, суверенных регионов и республик, каждая из которых обладает полным государственным суверенитетом. Партнером существующих ныне автономных или меняющих свой статус национальных образований должна быть Русская республика. Прежде чем вступать в какие бы то ни было переговоры о конфедерации, заявляют некоторые авторы, необходимо создать единую Русскую республику, которая должна выступать на тех же основаниях в процессе создания федеративного устройства, что и другие иные автономные образования.

Проект Рабочей группы, как известно, избегает крайностей. С одной стороны, он предоставляет широчайшие права субъектам федерации. Но с другой стороны, он не предрешает окончательного политического и административного деления России, исходит из того, что Россия — федерация.

Мне представляется, что сторонникам крайних точек зрения надо учитывать, что ни одна из них не может утвердиться, а попытки провести их в жизнь приведут к величайшим потрясениям и разрушению нормальных условий существования.

Возьмем другой вопрос — вопрос о названии нашего государства. Пенсионер Слободин из Нижнего Тагила предлагает, не мудрствуя, назвать государство «Россия», освободив его, как он пишет, от идеологических наслоений.

Ряд авторов, вслед за народным депутатом Слободкиным из Московской области, предлагает сохранить ныне действующее название.

Третий спорный вопрос. Россия в составе Союза. На одном фланге предлагается создать конфедерацию европейско-азиатских государств без общей Конституции и без структур общей исполнительной и законодательной власти. Власть должна быть только координирующей. На другом фланге — предложения сохранить, в основном, современное государственное устройство с некоторым расширением прав республик.

В связи с этим мне хотелось бы ответить на некоторые прозвучавшие здесь критические замечания в адрес проекта Рабочей группы, подчеркнув, что этот проект оставляет вопрос открытым. Решение вопроса о конституционном строе России, который должен принять ее народ, нельзя напрямую связывать с характером и формой будущих отношений с другими республиками, поскольку это зависит не только от народа России.

Организация государственной власти. Проект Рабочей комиссии идет в русле предложений, которые являются общими для подавляющего большинства конкурсных проектов, а именно: разделение властей, система сдержек и противовесов, предотвращающая чрезмерное усиление одной из властей, введение поста президента, введение двухпалатного парламента, который выражает сложную национально-государственную и региональную структуру нашего государства, нашей Республики.

В связи с этим мне хотелось бы также отвести замечания, которые здесь прозвучали о якобы абсолютной власти, которой проект рабочей группы наделяет президента. Здесь мы также находимся посредине разных точек зрения.

Кстати сказать, на прошлом заседании подробно обсуждались два варианта, предложенные Рабочей группой, различающиеся главным образом тем, будет ли правительство ответственным перед парламентом или будет президентским кабинетом.

Я защищал первую точку зрения. Но я должен сказать, что и вариант «А», ныне представленный, президентского кабинета, отнюдь не дает президенту абсолютных прав, как это прочитали некоторые критики проекта Рабочей группы. На самом деле речь идет именно о системе сдержек и противовесов, речь идет о балансировании различных властей и предоставлении президенту права отлагательного вето. Он вовсе не наделяет его абсолютной властью. Пример — Соединенные Штаты, где эта система работает, отнюдь не превращая Президента в абсолютного монарха.

В том материале, который был подготовлен экспертами Конституционной комиссии, отмечается особое место среди документов, среди материалов, поступивших на конкурс, саратовского проекта.

По-видимому, этот проект, о котором здесь уже не раз упоминалось, станет предметом обсуждения Конституционной комиссии, и в этой связи мне необходимо только дать некоторую справку о генезисе этого проекта и, по сути дела, двух различных проектах, которые фигурируют в материалах Конституционной комиссии.

Действительно, саратовский проект, как отмечается в розданной вам справке, представляет собой юридически наиболее тщательно проработанный документ из всех материалов, поступивших на рассмотрение комиссии.

Я заметил бы только, что в качестве исходного материала взят был саратовскими специалистами текст первого варианта Рабочей группы. Это ясно чувствуется и в структуре, и в редакции, и даже в стилистике многих разделов и статей этого документа. Само по себе это ни в коей мере не может дискредитировать данный проект, поскольку саратовские ученые имели свой взгляд на вещи и, оттолкнувшись от варианта, разработанного Рабочей группой, дали несколько модифицированную версию.

Однако саратовский проект претерпел определенную метаморфозу. Утром 10 ноября он был представлен уважаемым депутатом Готовым, членом Конституционной комиссии, от собственного имени и от имени расширенного коллектива ученых уже не как конкурс-

ный, а как инициативный проект и в таком качестве роздан членам комиссии.

При этом существуют некоторые текстовые различия этих проектов, но основное различие существует между пояснительными записками, которые сопровождают первый саратовский конкурсный вариант и вариант инициативный группы Глотова и других ученых.

Поразительно, что примерно один и тот же текст вводится по-разному. Если взять записку, подписанную заведующим кафедрой и от имени группы саратовских ученых, тон ее спокойный и аналитический. Если взять записку, подписанную депутатом Готовым, то тон ее, как вы легко можете убедиться, конфронтационный и обличительный. За этим различием, однако, стоит не кардинальная переработка текста, а несколько небольших, но характерных модификаций.

Я хотел бы указать на два из них.

Первое. В пояснительной записке к конкурсному проекту говорится: «По нашему мнению, изменение конституционного названия Российской Федерации с РСФСР на Российскую Федеративную Республику будет наиболее точно отвечать современным реалиям. Исключение из наименования республики слов „советская“ и „социалистическая“ не означает реставрацию капитализма, как это утверждали некоторые члены Конституционной комиссии на Учредительном Съезде Компартии РСФСР, это не означает отказ от завоеваний, достигнутых прошлыми поколениями россиян. Конституция должна выполнить роль основного закона государства, быть ядром для всего текущего законодательства».

Во втором варианте, сверху, по строчкам впечатано над «Российской Федеративной Республикой» — «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика». Я ни в коем случае не отрицаю права авторов присоединиться к Саратовскому проекту и менять название, но речь идет о том, что, по сути дела, только замена названия дает основания для внесения конфронтационного элемента.

И второй момент. В объяснительной записке саратовских ученых подчеркивается: введение института президента в российскую политическую систему вносит существенные коррективы в наши представления и в идею полновластия Советов, о чем, в частности, говорилось на третьем Съезде народных депутатов СССР.

В варианте втором, инициативном варианте, просто снята статья, которая указывает на форму правления президентской республики.

В мою задачу не входит ни разбор саратовского варианта, ни обсуждение этической стороны состоявшегося превращения, которое осуществила позднее присоединившаяся группа авторов.

Подчеркну только одно. Если не считать некоторых поверхностных модификаций, основное содержание саратовского варианта не дает оснований считать его действительно альтернативным по отношению к проекту Рабочей группы. Некоторые его формулировки могут быть использованы при окончательной доработке текста, который Конституционная комиссия утвердила как рабочую основу.

Спасибо.

**Председательствующий.** Тогда давайте сейчас определимся по этим двум проектам.

Получается несколько нелогично, что мы, приняв за рабочую основу, сейчас будем обсуждать другие проекты. Но, с другой стороны, есть и была инициатива, и материал действительно доведен до проекта Конституции. Может быть, дать заслушать его представителей, минут по десять: ректора Саратовского юридического института профессора Борисова и народного депутата Слободкина.

Как вы считаете? Пожалуйста.

**В.П. Баловнев.** У меня возражение, уважаемые товарищи, такое. Нам, как было сказано товарищем Шейнисом, и вот здесь в данные, которые розданы всем, поступило 39 проектов конституций. Половина из них — это конституции полностью, в общем-то, готовые для рассмотрения. Будет жюри, которое будет рассматривать все эти проекты. Почему мы, например, из них выделяем саратовский вариант или какой-то другой? Почему приоритет им?

**Из зала.** 36 проектов.

**В.П. Баловнев.** 36, да. Но мы же не можем 36 проектов сегодня здесь рассмотреть. Наверное, придет такое время, когда на Конституционной комиссии мы рассмотрим все 36 проектов. Но сейчас, я считаю, необходимо довести вот этот вариант, который принят за рабочую основу, до конца, а затем уже приступить к другим проектам. Пусть работает жюри, пусть занимается конкурсом. Когда этот конкурс будет закончен, тогда уже мы и посмотрим на заседании Конституционной комиссии те варианты, которые нам предоставит жюри.

Поэтому, я считаю, этот вопрос надо пока снять.

**Председательствующий.** Так. Еще какие мнения есть?

Конечно, жюри не закончило работу. Получается, что мы как бы опережаем их и хотим сразу здесь высказывать свое мнение о двух проектах. Это не исключает, что потом, после того как эти проекты пройдут жюри, мы, наверное, вернемся к вопросу публикаций и этих проектов. Не только того проекта, о котором сейчас, допустим, речь идет, а и проекта Саратовского юридического, и проекта инициативной группы.

**Ю.М. Слободкин.** Я протестую, я решительно протестую против такой постановки вопроса.

**Председательствующий.** Я не закончил. Вы, пожалуйста, не протестуйте, пока я говорю хотя бы. В конце заседания, пожалуйста, можете протестовать. А сейчас давайте будем работать.

Какие будут предложения? Я еще раз говорю, что можно заслушать сейчас представителей подгрупп, которые работали над этими двумя проектами, а дальше продолжить наше обсуждение по этой Конституции, которую мы приняли за рабочую основу.

**Из зала.** Давайте все слушаем.

**Председательствующий.** Или все-таки так, как мы договаривались, не ломать нашу процедурную схему сегодняшней повестки. У нас только два вопроса из четырех. Все четыре вопроса обсудить, а потом дать двум представителям выступить по двум проектам Конституции. Без обсуждения, а потом жюри будет соответствующе работать. Потому что, конечно, только-только выданы проекты, и трудно ведь всем сориентироваться как-то.

Пожалуйста, народный депутат Бабурин.

**С.Н. Бабурин.** У меня только один вопрос. Какой смысл нам будет рассматривать все эти проекты, все 36, в январе, когда будут подводиться итоги конкурса, если мы планируем окончательный текст утвердить на Съезде? Я не вижу вообще смысла в этом конкурсе. Получается, что действительно люди пишут, люди свои идеи пытаются нам предложить, а мы затеяли какую-то своего рода игру с этими людьми. И я, например, объясняю возникновение проекта Глотова тем, что на Совете Республики, когда рассматривали этот вопрос, тогда непосредственно Сергей Александрович сходил в Конституционную комиссию, и нам стало известно о существовании других альтернативных текстов. До этого нам представители Рабочей группы говорили, что их нет, и они в очень неудобоваримом состоянии. Бла-

годаря тому, что мы обнаружили факт наличия этих текстов, мы имеем сейчас список этих проектов. И просто так от них отмахнуться, заниматься одним, недопустимо. Мы приняли за рабочую основу, то есть одобрили концептуальные положения, нам нужно теперь принимать за основу. Наверное, все согласятся, что есть рабочая основа и основа. Нам надо работать над текстом. Надо заслушать и тот, и другой вариант, которые официально внесли члены Конституционной комиссии.

**Председательствующий.** Я не знаю, что значит — официально внесли, поскольку у нас не предусматривалась альтернативность, а предусматривается, что жюри рассмотрит. И жюри не собирается играть, это Ваше выражение, я просил бы Вас все-таки быть более корректным по отношению к тем коллегам, которые работают вместе с Вами. Имеется в виду, что конкурс продлен до 1 ноября и жюри до срока и Съезда посмотрит обязательно все проекты. Это имеется в виду, а не в январе месяце, как Вы здесь предполагаете, это во-первых.

И, во-вторых, жюри, выбрав тогда, может быть, действительно лучшие проекты: или один, или два, или три — мы потом на Конституционной комиссии решим вопрос об их публикации после публикации проекта Конституции, который мы обсуждаем, если примем этот проект. Я бы считал, что это было бы логично. Но сегодня послушать просто с точки зрения уважения к коллегам, которые работали, которые представили материал, мне кажется, что все-таки надо.

**Из зала.** Надо.

И я думаю, что надо пройти эту повестку, а потом их послушать. И того, и другого.

**Председательствующий.** Какие еще предложения?

**Из зала.** Вообще, вся эта работа сложная — разработка Конституции, она имеет свои внутренние... (не слышно). Это касается и разработки рабочей основы.

Второе. Все проекты, которые представлены в Конституционную комиссию, включая те два, которые сейчас обсуждаются, они отличаются друг от друга в лучшем случае по 10—12 позициям. И в этом плане сегодня, обсуждая проект, который принят за рабочую основу, мы сможем в любом случае обсуждать все эти позиции. Как мы можем сегодня обсуждать официально проекты, которые у 99 процен-



тов Конституционной комиссии не имеются? (Шум в зале.) Только что сказано об этом и, действительно, у многих не имеется.

И последнее. Если мы сейчас пойдем по линии обсуждения того, чего у значительной части нет, то мы заседание Конституционной комиссии просто-напросто сорвем.

Спасибо.

**Из зала.** Борис Николаевич, если мы сейчас последуем каким-то принципам... Поступило два предложения: заслушать или обсуждать. Я не сторонник того, чтобы мы сегодня обсуждали. Но заслушать, наверное, надо. И даже в этом случае давайте поставим на голосование: кто за то, чтобы заслушать предлагаемые проекты.

**Председательствующий.** Давайте, я не возражаю. Поставить на голосование вопрос, что дать заслушать без обсуждения о проекте двух Конституций профессору Борису и народному депутату Слободкину. А, может быть, возражающих нет вообще? Тогда нам голосовать не надо. Просто давайте заслушаем, да и все. Без обсуждения. Только сейчас или в конце, разбивать ли нам сейчас логику всего обсуждения? В конце? Вот тут делятся: сейчас или в конце.

**Из зала.** Давайте по этому поводу голосовать.

**Председательствующий.** Как-то неудобно по таким вопросам голосовать, сейчас или через полчаса, мы через полтора часа заканчиваем работу. В конце концов, может быть, тоже давайте согласимся: по десять минут достаточно, чтобы концептуально высказать свою позицию. Если по десять минут, то дадим сейчас, чтобы ни у кого нервозности не было.

Я предоставляю слово профессору Борису Виталию Васильевичу, ректору Саратовского юридического института.

**В.В. Борисов.** Уважаемые товарищи! Борис Николаевич, члены Конституционной комиссии, присутствующие!

Моя задача облегчена в том отношении, что проект роздан присутствующим, с одной стороны. С другой стороны, он самый маленький по объему, что является тоже его достоинством. Поэтому позвольте мне, не входя в детали, доложить основные положения очень кратко этого проекта Конституции, которые подготовили ученые Саратовского юридического института.

Надо сказать, что при составлении этого проекта мы исходили из вашего предложения объявления конкурса по проекту, это вдохновило ученых и дало сегодня результаты.

Поэтому мы вправе надеяться на вашу оценку той работы, которая была проведена. И в этой связи мы будем очень признательны, если товарищи дадут свои критические замечания в последующем, и чтобы они были учтены и в дальнейшей работе.

Что бы мне хотелось здесь доложить по проекту, как исходной позиции?

Прежде всего, мы исходили из реальной практики конституционного строительства, из того положительного и отрицательного опыта, который имел место в нашей стране.

Во-вторых, учитывался опыт строительства в зарубежных странах и зарубежные конституции. Хотя, должен прямо сказать, мы не старались механически переносить некоторые образцы зарубежных конституций на нашу почву, считая, что это дело безнадежное.

Мы хотели дать проект Конституции, который шел бы в ногу с жизнью, не опережал ее далеко и не отставал от нее, ибо в этих случаях законопроект будет обречен на бездействие.

Поэтому мы старались привязать законопроект ко всем реалиям, которые происходят, и к той конституционной практике, которая имеет место на сегодняшний день.

Что касается исходных положений, то мы стремились дать какие-то определенные четкие принципы в своих исходных позициях, потому что отсутствие исходных позиций приводит к некоторому недопониманию и некоторым неправильным толкованиям проблемы.

В конституционный проект включены некоторые вещи, которые являются прерогативой Конституции, и здесь отсутствуют те материалы, которые с успехом могут войти в основу отраслевого законодательства.

С другой стороны, мы исходили из того, что эта Конституция должна быть государством в республиканской форме, в ее советской разновидности. К сожалению, некоторые другие предложения отходят от этого исходного постулата. Мне думается, что это не совсем правильно. И поэтому, если мы закладываем здесь советскую разновидность республики, то мы ее от начала до конца стремимся провести в жизнь. Поэтому вполне естественно, что отдельные моменты, связанные с перенесением на нашу почву некоторых институтов буржуазного парламентаризма, как искусственной меры, не даст, как нам кажется, должного эффекта в работе.

В этой связи мы исходим из идеи советской республики и стремимся показать ее, провести сверху донизу на всех уровнях.

Следующее, что хотелось бы подчеркнуть, выделяются вопросы личности: гарантированность прав, свобод...

Этот раздел несколько расширяется. Мы стремимся это дать в четких, конкретных, определенных формах, чтобы здесь не было никаких деклараций, лозунгов и призывов, а было бы конкретное изложение материала.

В этой связи особенностью данного проекта является то, что центр тяжести переносится не на декларирование, а на гарантирование, на обеспеченность. Я имею в виду прав, свобод, обязанностей личности, обеспеченность суверенности входящих в состав России автономных государственных национальных образований, обеспеченность суверенности самой России. И вместе с тем обеспеченность полномочия Советов, всех их звеньев, начиная сверху и донизу.

Поэтому мы стремились как можно меньше здесь давать общих положений, лозунгов и призывов, а перенести центр тяжести на эти гарантирующие обстоятельства и моменты.

Нам думается, что Конституция должна быть проста, доступна для понимания, краткая по содержанию и конкретна в изложении материала.

Вот эту идею мы и стремились провести в этом проекте.

Что касается самой Конституции, мы считаем, что эта работа закончена. Есть здесь материалы, которые заслуживают дальнейшей отшлифовки, это бесспорно, но тот проект, который мы сегодня выносим на ваше рассмотрение и обсуждение, нам думается, что он является той основой, той базой, которая может послужить основанием для дальнейшей работы.

Являются ли те проекты, которые мы сегодня обсуждаем, идентичными по своим исходным позициям? Я бы сказал, что это не совсем правильно. Все-таки закладываются различные принципы, различные основы, и тут необходимо четко определиться, что брать за основу, какие исходные позиции.

С другой стороны, проект Конституции находится в постоянной работе, обновлении, поэтому неудивительно, что здесь говорили, что была одна редакция, сейчас вторая редакция. Но ведь это постоянная работа — отшлифовка законопроекта.

Поэтому мне думается, что сегодня, когда мы обсуждаем эти законопроекты, мы сделали свои усилия: внесли на ваше рассмотрение законопроект, а вам судить — пойдет он или не пойдет, принимать его или не принимать, можно ли с ним работать дальше.

Все.

**Председательствующий.** Слово предоставляется Слободкину Юрию Максимовичу.

**Ю.М. Слободкин.** Товарищи, в чем коренное отличие нашего проекта от проекта, предложенного рабочей группой. Это отличие состоит в следующем. В нашем проекте провозглашается, безусловно, советский характер политического строя РСФСР. Поскольку основы государственной власти составляют Советы народных депутатов, которые объединяют свои группы населения. Причем в нашем проекте провозглашается, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ. Мы не можем согласиться с теми высказываниями, которые появились в печати при обсуждении проекта рабочей группы, где говорится, что источником власти в новом проекте рабочей группы признаются и народ, и президент. Потому что история нашего государства отчетливо свидетельствует о том, что когда появляются два таких источника, как народ и отдельный политический деятель, глава, руководитель государства, то такой источник, как народ, быстро иссякает и высыхает, а деятель политический, глава, провозглашаемый в качестве источника власти, наливается бурбонной силой, как помидор на солнце. Поэтому повторяю, что мы провозглашаем и проводим последовательно принцип, связанный с народовластием. Именно в лице Советов.

Второй момент. В проекте инициативной группы закрепляется тезис относительного того, что Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, являясь суверенным государством, добровольно входит в обновленный союз равноправных и суверенных народов — Союз Советских Социалистических Республик и объявляет о своей приверженности братскому союзу народов. Мы исходим из того, что разрушение Союза — это предательство в интересах народов, не только населяющих РСФСР, но и всех, кто живет в других союзных республиках. И мы хотя бы должны прислушаться к голосу тех людей, которые не по своей воле оказались за пределами нашей страны, именуемых диссидентами. И Лимонова, и Зиновьева, и некоторых других. У меня такое впечатление, что эти люди дей-

ствительно остались патриотами своего отечества, своей страны и Союза ССР, несмотря на то, что их лишили многих гражданства в период господства определенных сил, но никто не смог лишить их патриотизма. А наши «демократы» (в кавычках) никаким патриотизмом не отличаются.

Третий момент. Мы не только провозглашаем, что человек является высшей ценностью, но в проекте предусматривается гарантия этого права. В частности, право на труд. Давайте откровенны будем. В проекте рабочей группы предусматривают в качестве будущей перспективы, так скажем, рыночной экономики массовую безработицу. А я уже говорил и еще раз повторю, что мы не готовы к тому, чтобы содержать 10—15, а по некоторым данным и 40—50 миллионов безработных (эти данные я считаю наиболее объективными). В США на нужды социальной помощи ежегодно выделяется 13 процентов бюджета. Это десятки миллиардов долларов. А что мы предлагаем? Мы предлагаем массовую нищету, массовое разорение.

Следующий момент, который освещает наш проект. Мы провозглашаем приоритет коллективных видов собственности. Четко правило такое фиксируется, что вопрос о выборе формы собственности, на которой должно функционировать то или иное предприятие, принадлежит, прежде всего, трудовому коллективу. Хватит навязывать, хватит со стороны различных структур власти диктовать производителю, диктовать трудящемуся — какую форму собственности выбрать для ведения хозяйства.

Мы опять вводим — вот проект Рабочей группы прямо предусматривает (я уже говорил) положения переходные, предусматривает принудительную, причем в самых крайних формах используются административно-командные методы, принудительную приватизацию, поголовную, тотальную принудительную приватизацию. Но к чему она ведет? Посмотрите, вот в «Советской России» шестого опубликована статья о событиях в Зеленограде, когда Совет попытался принудительно передать магазин, где работают 104 работника, кооперативу «Регул». И что получилось из этого?! Советская власть в лице Зеленоградского Совета пошла против трудового коллектива. И какие там бои разгорелись?! Мы же ввергнем общество во всеобщую конфронтацию. И всеобщая приватизация приведет к такому разгулу коррупции, к такому разгулу взяточничества и лихоимства, что нам это вообще и не снилось! (шум в зале).

Поэтому, повторяю, мы устанавливаем приоритет коллективных форм собственности, но говорим, что допускается и частная собственность, и ее пределы должны определяться законом.

Следующий момент, касающийся национально-государственно-го и административно-территориального устройства.

В нашем проекте отмечается, что субъектами Российской Федерации являются советские социалистические республики и автономные образования. Мы употребляем термин «автономные образования» до тех пор, пока не произошло преобразование некоторых автономных областей, автономных округов. В каком виде они оформятся в дальнейшем, сейчас трудно предусмотреть.

Что касается краев и областей, входящих в РСФСР, то в нашем проекте отмечается, что они обладают в финансово-экономической, социально-культурной сферах равными с республиками и автономными образованиями правами.

Если мы хотим сохранить взаимопонимание и доверие с республиками и автономиями, входящими в состав РСФСР, то должны занять трезвую, мне представляется, позицию и не умалять достоинства национально-территориальных образований, республик и автономий. А что касается областей и краев, то их политический суверенитет, государственно-политический суверенитет, по нашему мнению, реализуется через федеративные структуры власти. Возможно, со временем нынешние формы государственно-территориального и административно-территориального устройства РСФСР эволюционируют, это вполне возможно, и мы не считаем, что принципы конституционного устройства должны быть неизменными, но на сегодняшний день решение вопроса о субъектах РСФСР, мы считаем, наиболее приемлемым является тот, который изложен в нашем проекте.

Что касается структур высших органов власти. Признается, что необходимо двухступенчатую систему власти по окончании полномочий нынешнего состава народных депутатов упразднить. И мы вообще считаем, что новая Конституция должна вводиться поэтапно. Те положения, которые не противоречат и согласуются с нынешними реалиями, должны будут вводиться после принятия. А те, которые не подготовлены, должны только по истечении довольно значительного срока вводиться в действие.

Так вот, у нас полное расхождение с теми положениями о структуре органов высшей власти, которые предложены в проекте рабочей группы.

Прежде всего, мы наделяем президента преимущественно представительными функциями и предлагаем его избирать не путем проведения всеобщих выборов, а на сессиях обеих палат, с тем чтобы президент не смог превратиться в фигуру, которая, так скажем, практически не подвластна высшим законодательным органам, и ни в коей степени не подконтрольна ему, а такой вариант неизбежен.

Причем наша здесь позиция не только применима к структурам организации власти Российской Федерации. Наша позиция в этом отношении точно такой же является и применительно к структурам союзной власти. Здесь мы никакого исключения для союзных институтов власти не собираемся делать. Мы считаем, что большими полномочиями должен быть наделен Совет Министров, высший исполнительно-распорядительный орган, в то же время подконтрольный и подчиненный Верховному Совету СССР, потому что именно только таким образом нам удастся сохранить и развить демократические принципы организации власти. А иначе все это останется только словоблудием, ничего реализовать не удастся.

Мы предлагаем такое новшество: кандидатуру председателя совета министров предлагает президент, но, если она будет отклонена, то президент отстраняется от дальнейшей процедуры избрания председателя совета министров, и с предложениями выступают депутатские группы о кандидатах на пост председателя совета министров, и выборы проводятся из предложенных уже депутатскими группами кандидатур.

Мы предусматриваем, что после избрания председателя совета министров и представления им программы действий будущего правительства и одновременно состава правительства, если программа получает одобрение, то и утверждается представленный председателем совета министров кабинет без обсуждения.

Вы посмотрите, что сейчас происходит в Верховном Совете РСФСР! Сколько времени тратится на формирование только Правительства! Это такая роскошь, которая в наших условиях недопустима. Да и она попросту не продуктивна.

Если имеется доверие, избран председатель совета министров, имеется доверие к его программе, то значит, команду набирает сам

он. Но если верховный совет выражает недоверие председателю совета министров, в отставку уходит весь состав кабинета, весь совет министров. Вот такие процедуры в этом плане предусмотрены. Затем мы предусматриваем, что по каждому законопроекту, рассматриваемому в верховном совете, поскольку законы, которые он принимает, проводит совет министров, должен давать заключение совет министров. И если совмин не согласен с тем или иным законопроектом, который выносится или принят уже высшим законодательным органом, он входит с представлением к президенту с тем, чтобы он применил отлагательное вето и направил этот проект на повторное рассмотрение. Вот такая процедура предусмотрена.

Что касается организации судебной власти, здесь главное...

**Председательствующий.** Время Ваше уже вышло.

**Ю.М. Слободкин.** Заканчиваю, Борис Николаевич.

Главное здесь то, что мы предлагаем избирать судей всех ступеней, начиная с судей районных, городских судов, исключить назначаемость судей, которая предусмотрена в проекте Рабочей группы. Этот порядок существовал до 30 ноября—1 декабря 1988 года. Мы предлагаем к нему вернуться. Ну, верховный суд — это особые полномочия. Мы во многом согласны, и суд — это особые полномочия. Мы предлагаем в его структуре создать конституционный суд с соответствующими полномочиями, а судей избирать. Я выступал за выборность районных судей и судей других ступеней и сохранение того порядка, который существовал до 30 ноября—1 декабря 1988 года, и тогда, когда обсуждались предложения о внесении изменений в Конституцию СССР, и вы можете убедиться в этом, если обратитесь к номеру пять за 5 ноября 1988 года «Комсомольской правды», где опубликовано мое мнение на этот счет. И мы считаем, что только выборность будет, причем судьи могут избираться и должны, вероятно, если не сразу, то со временем, на альтернативной основе, и принцип несменяемости здесь действует. Если мы к этому сейчас не готовы, то можно предусмотреть, что они пока избираются на определенный срок, скажем, на 10 лет, но предусмотреть возможности введения принципа несменяемости, потому что так быстро делать...

Если у нас единственная форма судопроизводства, как это предусмотрено в Рабочей группе, будет суд присяжных, наша судебная система будет начисто парализована, и не надо говорить о том, что присяжные заседатели «кивалы». Основное звено в судебной сис-



теме в Германии — это участковые суды, состоящие из судьи-профессионала и двух участковых заседателей. Они рассматривают основную массу дел... (оратор ушел от микрофона в зал, не договорив мысль)... Они этого не заслуживают. Спасибо.

**Председательствующий.** Может быть, тогда такое предложение: два проекта, с которыми, конечно, велась серьезная работа, передать жюри и жюри предложить подвести все итоги до 1 декабря.

То есть примерно в то время, когда мы и будем, если примем решение, печатать проект Конституции, который мы обсуждаем, что если будет тогда необходимость, мы во время работы Съезда, может быть, это будут самые первые числа декабря, можем собрать Конституционную комиссию по этим двум проектам.

**Из зала.** Борис Николаевич, наш проект — альтернативный проекту Рабочей группы. Мы считаем, что необходимо проект направить в республиканские Советы, краевые, областные, чтобы они смогли сопоставить, высказать свои замечания и дополнения. Мы решительно против срока, который дан, — до 1 декабря. На это требуется 3—4 месяца, чтобы изучить, подумать... А это спешка, попросту несерьезно. Я повторяю, наш проект альтернативный. Другого ничего мы не представляли и не собираемся представлять.

**Председательствующий.** Какие предложения у членов Конституционной комиссии? Пожалуйста. Может, к микрофону? А то не слышно.

**Е.М. Кожокин.** Мне представляется, что сейчас, в нынешних условиях, достаточно напряженных, нам выдвинуть два альтернативных проекта — это просто создать еще более сложную политическую ситуацию для наших граждан.

Безусловно, есть целый ряд положений в проекте, как представленном Слободкиным, так и в представленном саратовцами, которые могут войти в тот проект, который мы представим населению. Но от Верховного Совета, от Конституционной комиссии должен все-таки исходить один проект. Если мы будем выступать, в данном случае это означает играть в демократию и плюрализм именно там, где играть ни в демократию, ни в плюрализм нельзя. От нас, именно как от Верховного Совета, требуется единство по ключевым вопросам. Как бы ни было тяжело прийти к этому единству, мы, можно сказать, обречены на это. Если же мы выступаем с двумя проектами, то мы тем

самым раскалываем то самое гражданское общество, которое мы хотим создавать.

Спасибо.

**А.В. Петухов.** Я, во-первых, хотел бы поддержать предыдущего выступающего насчет того, что ни в коем случае нельзя выносить на всенародное обсуждение два проекта. Достаточно в одном люди будут путаться. Вот сейчас в округе я представлял этот проект, обсуждали некоторые положения, чуть не каждую статью нужно людям разъяснять, не могут понять этого, а мы сейчас хотим два проекта в такой короткий срок. Это во-первых. Во-вторых, для того, по-моему, существует Конституционная комиссия; неужели мы не способны определить сами из двух-трех проектов, действительно взять все разумное, целесообразное, вложить в один толковый проект, изложить его простым, ясным, четким языком без всяких дополнительных и других разъяснений, опубликовать и удовлетворить хотя бы в этом отношении народ. Я предлагаю такой вариант.

Спасибо.

**Л.Б. Волков.** Уважаемые товарищи, уважаемый Борис Николаевич!

Мне кажется, что у нас будет время для принятия решения по данному заседанию Конституционной комиссии в целом. И, наверно, не имеет смысла разбивать это решение, которое будет важным шагом в продвижении конституционного процесса на какие-то отдельные фрагменты, и так сходу решать судьбу того или иного, или третьего проекта. Может быть, нам имеет смысл заслушать все выступления, которые предусмотрены повесткой дня. У нас еще важные вопросы, в частности, о взаимоотношениях сейчас Конституционной комиссии, Съезда, проекта Съезда, он еще не обсужден в целом. И, может быть, после завершения этого обсуждения мы окончательно решим, что делать с проектами. Я имею свои соображения по тому, как к ним отнестись, но я сейчас хотел бы от этого воздержаться, а просто предложить продолжить обсуждение по повестке дня.

**С.А. Глотов.** Уважаемые члены Конституционной комиссии! Виктор Леонидович, я Вам очень признателен за те оценки, которые были сделаны здесь в адрес саратовского проекта, но не надо, пожалуйста, представлять меня конфликтным и обличительным человеком. Я это постараюсь доказать сейчас более деловыми предложениями.

Мне кажется, что мы уже страшно виноваты перед теми, кто прислал работы на конкурс, если говорить о конкурсе. Борис Николаевич, пятый пункт положения о конкурсе говорил: «Экспертную оценку поступивших на конкурс работ осуществляет группа экспертов Конституционной комиссии и дает письменное заключение по каждому предложению до 1 ноября». Насколько я понимаю, благодаря тому, что было вновь привлечено к этому внимание дважды, в том числе и мной, сейчас эта работа началась. Никаких письменных заключений до 1 ноября никому не было выдано. Я считаю, что это наша страшная ошибка, потому что мы не выполняем те решения, которые сами принимали. Но это не моя конфликтность, я просто хочу следовать тем решениям, которые были ранее нами же приняты.

Что касается окончательных оценок, действительно, под руководством Председателя Конституционной комиссии, здесь, в данном случае, товарища Хасбулатова, до 1 января 1991 года эти оценки должны быть сделаны. Но один этап мы уже упустили.

В этой связи мне хотелось бы такое предложение внести. Борис Николаевич, мне представляется, что заседание Конституционной комиссии должно еще раз состояться до 25 ноября. Почему? Потому что согласно выданному распоряжению до 22 ноября должен быть подготовлен проект изменений в ныне действующую Конституцию. Если следовать букве принятого 16 июня постановления первого Съезда народных депутатов, получается следующее. Конституционная комиссия должна обсудить и вынести на Съезд проект изменений в ныне действующую Конституцию. Хотим мы или не хотим, до начала Съезда мы вот в таком составе должны собраться. Можно там решить судьбу этих проектов, группа товарищей, которые работают, была указана, подписи и Руслана Имановича стоят, все равно придется собираться. Я предлагаю где-то до 25-го числа, может быть, 25-го люди придут к Съезду, и мы будем готовить все эти вещи, окончательно обсудать.

**Председательствующий.** Может быть, и первого, потому что мы не начнем работу Съезда с этого вопроса. Мы можем в период работы Съезда собраться и решить этот вопрос, поскольку вопрос по Конституции пойдет вторым, после продовольственно-аграрного вопроса, который займет достаточно много времени.

**С.А. Готов.** А что касается публикаций, конечно, я лично и, думаю, что товарищи, которые участвовали в разработке саратовского

варианта, — мы крайне заинтересованы в том, чтобы он публиковался, наряду с тем, который здесь предложен Рабочей группой. Я не вижу здесь ничего страшного, если будет это сделано. Другое дело, что надо ли это вот сейчас так представлять, что это конфронтация, идет рабочая обстановка, люди работают над проектами Конституции, есть варианты.

**Председательствующий.** Хорошо. Тогда продолжаем дальше обсуждение проекта Конституции по нашей повестке: о дальнейшем ходе конституционной реформы. Румянцев Олег Германович, пожалуйста.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые члены Конституционной комиссии! Уважаемый Председатель!

Мы уже начали, собственно говоря, обсуждение дальнейшего хода конституционной реформы, потому что в предыдущих выступлениях... то есть мы неизбежно на это и пошли, когда Председателем сегодняшнего собрания была предложена повестка дня, она имела какую-то логику, естественно, что после представления соображений о конкурсе, после выступления по дополнительным и инициативным проектам естественно возникает вопрос: как дальше сейчас, как дальше через месяц, как дальше через год. И это, в общем, очень важное соображение. Мы здесь, на Конституционной комиссии, все-таки постоянно отслеживаем не только сам проект, но процесс, который начинается, который начался с разработки Конституции. Это очень важная задача и функция нашей Комиссии. Мы, подготовив проект Конституции, обсудив его в той или иной форме на Съезде, не завершаем реформу, мы начинаем конституционную реформу. Длительный процесс великих реформ, которых так ждет Российская Федерация и ее многонациональный народ. Я бы даже сопоставил этот процесс с процессом великих реформ, начатых в 60-х годах XIX в. Потому что вы прекрасно помните, что там была не только земельная реформа, там была и земская реформа, и судебная реформа, и военная реформа, и, не случись убийство Александра Второго, случилась бы и конституционная реформа.

Так вот, чтобы не доводить до таких печальных итогов, я думаю, нам надо начать с конституционной реформы. И мне кажется, что это совершенно естественно по логике. И вот если проводить эти две параллели между теми великими реформами и нынешними великими реформами, мы начинаем Конституцией процесс реформ.

Это первое соображение.

Второе соображение. На этом параллели не кончаются, кстати говоря, потому что Конституция, вы обратили внимание, не дает, хотя она, конечно, немножко больше, допустим, саратовского проекта, но у нас есть из Саратова еще один проект, который короче проекта юридического института, это проект Саратовского государственного университета, он в три раза короче, он чисто юридический и очень, кстати, интересный, и жалко, что мы его сегодня не заслушали, коль уж пошла речь о дополнительных проектах. Так вот в нашей Конституции, которая вам роздана, в проекте рабочей группы, есть много отсылок к законам. Это специально, это концепция, это сознательная позиция. 32 органических конституционных закона, как их называют в юридической практике, в конституционном праве органических конституционных законов предусмотрено этой Конституцией — 32. Мы специально сейчас сделали приложение номер один. Я надеюсь, вы в этом проекте откроете это приложение и обратите на него внимание. Его не было в предыдущих вариантах. Именно предлагаемый пакет законов он, конечно, будет еще модифицироваться, кое-что уже даже принято Верховным Советом, ныне действующим, кое-что будет принято.

Это и есть та ткань, тот процесс конституционный, который и определяет своим текстом новый проект Конституции Российской Федерации.

Предусмотрены, как и сто лет назад, скажем, и больше, и земельная реформа, и аграрная реформа, необходимая, и земская реформа... Ведь что было земская реформа? Это было, прежде всего, развитие местного самоуправления. Попытки развития гражданского общества уже тогда были, сейчас они тоже уже закладываются, эти попытки, но не в виде земской реформы, а в виде действительного построения гражданского общества, попыток построения местного самоуправления. И судебная реформа, о которой говорил Борис Андреевич Золотухин, и военная реформа, которая тоже предполагается данной Конституцией, серьезная.

Я немножко хотел бы остановиться на различиях, о которых здесь говорили, ввиду Советской власти. Да, действительно, альтернативный проект товарища Слободкина, и, скажем так, инициативный конкурс на проект, представленный Саратовским юридическим институтом, имеют отсылку к Советской власти.

А, на мой взгляд, это и есть проявление прежнего командно-административного подхода, когда мы предписываем, какую форму государственного устройства должны иметь субъекты федерации. Уже сегодня Москва уходит в своей практике от советской системы, Ленинград уходит, другие органы местного самоуправления избирают иную, не советскую, не надо ее считать буржуазной (я обращаюсь к депутату из Липецка), это отнюдь не означает, что буржуазной, просто есть иные системы, наполненные здравым смыслом и которые базируются на разделении властей. Поэтому, открыв страницу 61 главы 5.8 — местное самоуправление, вы читаете: местное самоуправление осуществляется представительными и исполнительными органами власти и управления, органами общественного самоуправления, а также в формах непосредственной демократии.

Да, не записано, что они осуществляются местными Советами, но это позволяет тем, кто желает применять советскую форму, применять советскую форму, тем, кто желает иную форму в виде муниципалитетов и каких-то иных форм организации государственной власти и местной власти, видимо, применять другую форму. Поэтому большая гибкость именно в этом.

Борис Николаевич уже говорил, что проект, может быть, действительно устремлен в двадцать первый век. Может быть, действительно, не предписывая, что будет у нас и в этом веке в оставшиеся 10 лет и в следующем, мне кажется, что такой более гибкий подход позволяет конституционной реформе развиваться исходя снизу, снизу сами субъекты федерации, сам народ в присущих ему формах в исторических, традиционных, культурных и так далее будет строить не только формы своего самоуправления, но и формы взаимодействия с органами центральной власти.

Следующий вопрос. Как дальше нам идти. Мне кажется, что нужно действительно увязать вопросы поправок к действующей Конституции, без которых нельзя применять ни закон о собственности, ни закон о референдуме, и об этом сегодня в повестке дня предусмотрено, об этом будет речь. Вы знаете, что в рамках Конституционной комиссии 102 человека, но далеко не все из них работали в Рабочей группе. Вот, есть возможность тем, кто работал в комитете по законодательству, тем, кто готовил законы и кто не участвовал в активной деятельности Рабочей группы, поработать сейчас в ближайшее время до отъезда и подготовить поправки к ныне действующей Кон-

ституции, учтя предстоящий проект Конституции и учтя принятые уже законы.

Это первое. Второе. Видимо, публикация проекта также необходима, назрела, будет, видимо, и проект Рабочей группы, который уже принят за рабочую основу, и какие-то дополнительные проекты, и, возможно, альтернативный проект публиковаться. Для чего это нужно. Потому что мы выдерживаем правила игры, правила, скажем так, честной игры. Еще не начата работа в средствах массовой информации с публикациями, реальных, скажем так, статей, аналитических статей по нашему проекту. Проект еще официально не опубликован, но уже газеты, и, в частности, Юрий Максимович Слободкин ссылался на «Советскую Россию», «Советская Россия» регулярно, ежедневно публикует материалы, посвященные нашему проекту, еще не опубликованному. 2 ноября обсуждались наши предложения, якобы наши опубликованные в «Курской правде» 9 сентября. Это были какие-то очень предварительные начальные соображения. «Курская правда» опубликовала, но пафос обличительный был направлен против Конституционной комиссии и Рабочей группы, а не против «Курской правды», опубликовавшей те, еще сырые, материалы. Видимо, чтобы не было таких несогласований, чтобы люди знали, что же так все-таки отчаянно критикуется и действительно есть ли здесь какие-то попытки создать монарха, как нам говорят, или, например, полностью ликвидировать национально-государственный суверенитет республик, составляющих Российскую Федерацию, в чем тоже упрекают. Этого нет. Для внимательнейшего прочтения и ознакомления с текстом необходимо действительно опубликовать этот проект.

Далее. Действительно распоряжением Руслана Имрановича Хасбулатова заблаговременно подготовлена почва для того, чтобы такое обсуждение начать заблаговременно, с тем чтобы местные Советы, аппарат Верховного Совета смогли подготовиться к такому обсуждению, смогли подготовиться к учету предложений граждан. И вот мы уже обсуждали с представителями-сотрудниками Комитета по местному самоуправлению возможность создания какого-то, может быть, отдела междуконституционной комиссии, комитета по местному самоуправлению, который занимался бы исключительно учетом предложений граждан с тем, чтобы действительно каждое предложение граждан не осталось без внимания, чтобы это было не всенародное

обсуждение и одобрение, а было реальное всенародное обсуждение и рассуждение.

Следующий вопрос. Обсуждение на сессии действительно необходимо, потому что мы будем говорить на Съезде, очевидно, об этом проекте, и нам нужно знать, какое же мнение на местах и у граждан, не входящих в местные Советы, и на сессиях, чтобы иметь какую-то картину, общую картину.

Я не согласен здесь с мнением депутата Бабурина, который сказал, что Съезд должен будет принять решение по этому проекту и дать ему оценку. Оценка, так или иначе, должны дать избиратели и должен будет дать народ. И не случайно в преамбуле написано, что мы, народ, мы — многонациональный народ принимаем настоящую Конституцию, а не мы, Съезд народных депутатов РСФСР. Что тоже очень важно.

Видимо, Съезд должен будет обсудить, конечно, представленный проект и принять решение о всенародном обсуждении, принять решение о референдуме. Вот что должен решить Съезд. Здесь полемичным представляется предложение депутата Кожокина о том, что проект должен быть один, потому что можно возразить так. Нам говорят о выборе, сделанном в октябре 1917 года, выбора никто не давал делать — насчет когда-то там рано, когда-то там поздно, выбор был сделан каким-то политическим центром.

Здесь же, если дать возможность, на референдум, допустим, вынести два проекта: один и ему альтернативный. Я ничего плохого в этом не усматриваю. Пусть народ действительно сам сделает выбор, чтобы было совершенно ясно: да, народ выбрал себе конституционный демократический строй, или, допустим, конституционно-альтернативный строй.

По-видимому, задача Съезда — не ставить здесь какую-то окончательную точку, не закрывать возможность для дальнейшей работы над проектом и для дальнейшего хода конституционного процесса. Об этом также сегодня в повестке дня, видимо, будут говорить.

Я считаю, что особое внимание мы должны уделить переходным положениям. Переходное положение ни в коем случае не есть какая-то исключительная истина. Здесь как раз просто предложен подход, как могут выглядеть переходные положения. И ряд комитетов и комиссий уже такие предложения нам внес. Но, к огромному сожалению, приходится констатировать: мы просили комитеты и комис-



сии дать особое заключение по переходным положениям. Сделано это было далеко не во всех случаях. Потому что, видимо, очень легко критиковать, но гораздо труднее дать свое видение, что же заложить в переходные положения: и по военной реформе, и по прокуратуре. Вот по прокуратуре были даны предложения развернутые. По другим вопросам — нет.

Мне думается, что нам всем, если мы принимаем такое направление, такие ориентиры для движения общества, какой может стать Конституция, принимаем пакет, который должна включать в себя конституционная реформа, то все наши сомнения насчет того, как сегодня действовать, как быть с органами управления, как быть с нынешним Верховным Советом, все это нужно отразить в переходных положениях, с тем чтобы была преемственность.

Никто не собирается распускать ни Съезд, ни Верховный Совет. Дело в том, что переходные предложения предлагают, что две палаты (совет федерации и палата представителей) могли бы сформироваться из нынешнего депутатского корпуса и действовать до 1993—1994 годов, но в то же время в течение трех месяцев после принятия Конституции избрать президента, с тем чтобы менять постепенно структуру исполнительной власти.

Последнее, о чем я хотел бы сказать особенно: по вопросу о структуре исполнительной власти. Дело в том, что конституция не закладывает эту жесткую систему. Здесь как раз необходим ряд законов: закон о системе органов исполнительной власти в Российской Федерации, о статусе президента, о кабинете министров и так далее, которые бы под президентскую республику, если такая возникнет в Российской Федерации, подвели целый пакет законодательных актов, которые обеспечат функционирование системы государственной власти. Это не есть задача конституции, но конституция открывает эту возможность для такого пакета.

Вот все, что я хотел сказать по поводу конституционной формы. Мне кажется, что мы можем все: и люди, состоящие в разных партиях и состоящие в разных депутатских блоках, найти возможность, чтобы именно проект, предложенный здесь Рабочей группой, принятый за рабочую основу нашим предыдущем заседанием, взять за некоторую платформу демократии, на которой мы смогли бы действительно договориться и на этой ниве работать над конституционной реформой. Ибо вот в такой совместной работе над реформенным

процессом мы могли бы действительно согласовывать наши позиции и приходиться к решениям.

Спасибо.

**Председательствующий.** Народный депутат, член Комиссии Амбарцумов Евгений Аршакович, пожалуйста.

**Е.А. Амбарцумов.** Я хотел бы поддержать проект, представленный Рабочей группой, не потому что являюсь членом Рабочей группы, а потому что, мне кажется, основные его направления отвечают состоянию, устремлениям нашего общества, устремлениям народа.

Вместе с тем я далеко не считаю этот проект идеальным. И, участвуя в обсуждениях в наших парламентских комитетах, я пришел к выводу, что высказывались очень ценные предложения, которые следует учесть.

Я не собираюсь говорить по всем предложениям, отмечу лишь одно-два. Я согласен с депутатом Батаговым (он, кстати, выступал на нашем Международном комитете и высказывал ценные предложения), что необходимо более определенно сказать об участии Российской Федерации в Союзе или Содружестве, потому что мы не знаем еще, как он будет называться, и Президент Горбачев говорит, что этот вопрос открыт.

Но вместе с тем статью 1.10, очевидно, можно было соответствующим образом переформулировать для того, чтобы было ясно, о чем идет речь.

Вообще, текст нуждается в большей доступности. Я согласен с теми выступавшими, которые говорили, что он должен быть понятен рядовому человеку.

Я считаю также, что необходимо сократить этот текст, потому что в нем есть ряд деталей, касающихся регламента, например, высших органов власти, есть некоторые очевидные вещи, что депутаты могут состоять в двух палатах и так далее.

За счет устранения этих ненужных деталей и очевидных банальностей мы можем сократить текст, сделать его более компактным, более ясным и доступным.

Я смотрел предложения, которые вносились, в частности саратовский проект, я хотел обратить внимание на то, что, в общем, первичный текст саратовского проекта, который был представлен, соответствует основным направлениям проекта Рабочей группы. Кстати говоря, в пояснительной записке, которая приложена к саратовскому

проекту, очень четко дан ответ товарищу Слободкину, который упрекал нас в том, что мы как будто ведем дело к реставрации капитализма. Я процитирую: «Исключение из наименования республики слов „советская“ и „социалистическая“ не означает реставрацию капитализма».

Это говорит не Рабочая группа, это говорит глава рабочего колледжа, представивший этот саратовский проект, профессор Кабышев.

Я думаю, что было бы полезно включить в состав экспертов, которые являются составной частью Рабочей группы, профессора Кабышева.

Вообще, мне кажется, что многие положения этого проекта могут быть интегрированы в общий проект Рабочей группы.

Мне думается также, что в свете той дискуссии, которая сейчас разгорелась, Конституционная комиссия имеет право представить только один проект на всенародное обсуждение потому, что такова ее функция. Ее функция в том, чтобы подготовить проект, а не в том, чтобы подготовить несколько проектов.

Теперь что касается проекта, представленного депутатом Слободкиным. Кстати говоря, в отличие от проекта Рабочей группы, где прописаны все участники подготовки: все члены Рабочей группы, все эксперты, то в отношении проекта Слободкина можно сказать, что он, как свойственно определенной структуре, весьма таинственен, потому что он подписан двумя фамилиями и совершенно неясно, кто принимал участие в его составлении, где эти эксперты, где эти имена, мы хотели бы знать их все-таки, хотели бы знать авторов. Это потом уже! Но можно было бы, кстати, это сказать при представлении проекта.

**Председательствующий.** Мы же договорились не обсуждать!

**Е.А. Амбарцумов.** Тем не менее, договорились не обсуждать, но я бы хотел сказать, что при обсуждении на таком серьезном форуме, как Конституционная комиссия, не следует бросаться передержками. Товарищ Слободкин (это не по проекту его) утверждает, что наш проект, проект Рабочей группы, предполагал, что источником власти является народ и президент. Нигде этого нет. Просто переписано в проекте Слободкина из проекта Рабочей группы положение о том, что единственным источником власти является народ.

Тем не менее, я считаю, что наряду с проектом Рабочей группы целесообразно опубликовать не от имени Конституционной комиссии, а от имени авторов проект товарища Слободкина, тем более что, учитывая те его тесные связи с «Советской Россией», о которых он говорил, я думаю, что он будет опубликован в «Советской России».

Наконец, я думаю, что разгадка этого проекта товарища Слободкина заключается в последней его странице, где говорится о том, что защитником конституционного строя РСФСР является не верховный совет, не народ, а комитет государственной безопасности СССР.

**Председательствующий.** Выступает народный депутат Кожокин Евгений Михайлович. Пожалуйста.

**Е.М. Кожокин.** Я хотел бы остановиться на нескольких моментах сопряженности конституционного процесса и того политического процесса, что происходит сегодня в нашей стране.

И с этой точки зрения я полностью согласен со многими выступавшими сегодня депутатами, которые говорили о том, что в конституционном проекте обязательно должно быть сказано с большей определенностью о тех взаимоотношениях, которые будут между Российской Федерацией и Советским Союзом.

Дело в том, что все вы видите, как резко меняется ситуация. И процесс распада, именно это слово надо употреблять, по- существу, все больше угрожает просто жизни граждан, и возникают некоторые вопросы, которые просто не решаются в том случае, если Советский Союз распадется полностью.

Мы уже видели события, которые происходят в Молдавии. Но сейчас мы должны как можно больше уделить внимания процессам, происходящим на Украине, тем более что у нас идет договорный процесс с Украиной. Все вы прекрасно знаете, что на Украине проживает 11 миллионов русских, и позиция РУХа, а РУХ все более усиливается на Украине, — в том, что создается Украинское национальное государство.

Как это связано с нашим конституционным проектом?

Ну, во-первых, действительно союзную структуру нужно сохранить в определенном виде, но нужно сохранить для того, чтобы не начались такие же катастрофические события, только в ином масштабе, которые начались в Молдавии, а теперь уже на Украине.

Второй вопрос, который тоже связан с нашим конституционным проектом, — это статьи, посвященные гражданству, статьи, которые

включены как бы в дополнение. Там исходят из принципа двойного гражданства, двойного гражданства, которое, действительно, казалось бы, могло бы решить многие проблемы нашей страны. Но все дело в том, что надо исходить из реалий.

Мы ведем переговоры с тремя Балтийскими республиками. Уже подписан договор с Молдовой и, в общем-то, близятся к завершению переговоры с Украиной. Все эти пять республик не признают двойное гражданство и стоят на этой позиции очень жестко. Тем самым мы должны учитывать эту реалию. Если мы исходим из принципа двойного гражданства, которое не признает ни одна союзная республика, тем самым двойное гражданство, с одной стороны, оказывается в нашем проекте фикцией, с другой стороны, если граждане, проживающие на территории других республик, будут настаивать на получении гражданства РСФСР, мы столкнемся с тем, что их начнут действительно вытеснять из этих республик. К сожалению, тенденции подобного рода всем вам известны.

Ну, и, наконец, последнее, о чем я хотел бы сказать. О проблеме: советской или нес советской должна быть федерация. Все дело в том, что вы все прекрасно видите, что на самом деле уже конституционный строй, который существует в нашей стране, не является советским. Все вы знаете эту концепцию Советов, которая подразумевает именно нерасчлененность всех властей, прежде всего, законодательной и исполнительной. У нас разделение властей уже провозглашено на Союзном уровне. Что же мы, так сказать, будем двигаться назад в нашем конституционном процессе. Действительно, так же как и наше население, мы сами привязаны к этому слову «советы». Мы можем его сохранить для муниципального уровня. Если же мы его сохраним, так сказать, в том виде, в каком оно существует сейчас, то мы будем продолжать ту сумятицу, ту нераздельность властей не только по горизонтали, но и по вертикали, которая существует у нас сейчас и с которой мы никак не можем разобраться.

Спасибо.

**Председательствующий.** Сергей Александрович Глотов, у Вас есть еще предложения? Пожалуйста. Вы по процедуре выступали, а сейчас по существу проекта Конституции.

**С.А. Глотов.** По существу, товарищи, тех предложений, которые сейчас обсуждаются, и по проекту Рабочей группы. Я думаю, что предложения, опять-таки, будут конструктивными. Хочу выступить

как военный человек, потому что мне абсолютно не понятна та позиция, которую заняла Рабочая группа по оборонным вопросам. Позиция эта достаточно четкая.

Смотрим статью 5.10.1, касающуюся создания вооруженных сил, состоящих из регулярных частей российского ополчения, определяем военную доктрину. Здесь написано: «структуру и организацию вооруженных сил Российской Федерации», смотрим переходные положения 7.4.3 (страница 78) проекта, видим, что они будут созданы после заключения союзного договора, а также статью 5.3.6. А, и еще могу несколько статей перечислить, где концептуально все совершенно понятно. «Российские вооруженные силы».

Далее. Следующая посылка, которую можно прочесть, если внимательно прочесть «Вестник», который пошел под номером 4. Объяснение очень простое в нем дается. Существо его в следующем. Прежде чем что-то передать Союзу (а, как мы с вами помним на основе Декларации о суверенитете и Постановления Съезда, которое мы принимали на основе договора, там четко написано, что кому мы собирались отдавать), так вот, товарищи разработчики считают, что прежде чем что-то передать, надо это иметь. Иначе говоря, чтобы нам объединиться, нужно прежде разъединиться. То есть, если следовать этой логике, давайте все-таки опять делить танки, самолеты, ядерное оружие, все прочее, а потом будем его передавать: это логика формальная. Я думаю, что такой логике следовать не нужно. Нужно следовать той логике, которую предлагает Комитет по делам инвалидов, ветеранов войны и труда, социальной защите военнослужащих и членов их семей. Это к слову о том, что надо прислушиваться к тем предложениям, которые поступают от комитетов и комиссий Верховного Совета РСФСР. Они следующие.

РСФСР сознает, что оборона является совместным общим делом РСФСР и других республик и государств. В этих целях следует делегировать содружеству право создания вооруженных сил, при этом РСФСР участвует в определении общей структуры и численности вооруженных сил, в выработке военной доктрины и основных направлений военного строительства, определении объемов бюджетных ассигнований материально-технических ресурсов на оборону. Использование вооруженных сил, размещенных на территории РСФСР для выполнения международных договоров по поддержанию мира, решается с участием РСФСР. РСФСР признает возмож-

ность создания в содружестве специальных частей, предназначенных для обеспечения и охраны объекта жизнедеятельности содружества, ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств, выполнение иных определенных договором обязанностей. Для защиты прав и охраны объектов жизнедеятельности, общественного порядка и безопасности создаются органы внутренних дел и государственной безопасности. Речь идет о России. Граждане РСФСР, участвующие в обороне и охране общественного порядка, защите национальной безопасности и члены их семей обеспечиваются экономическими и социальными гарантиями. Эти положения мы постарались внести в так называемый саратовский проект, сделать их статьями Конституции, я думаю, что они вписываются туда неплохо. И если сейчас мы говорим об интеграции, этот раздел может и должен целиком перекочевать в проект Рабочей группы, если согласятся товарищи разработчики из Саратова. Я не знаю, в какой он пойдет: в переходный, основной. Я думаю, что сейчас это принципиально ясно не только для меня; я хотел вас проинформировать, что 2 ноября состоялась встреча военных депутатов с Председателем Совета Министров РСФСР товарищем Силаевым Иваном Степановичем. Люди, присутствующие военные депутаты от районного Совета до РСФСР, практически не приняли подавляющим большинством идею деления Вооруженных Сил СССР, так они сейчас называются, на какие-то национальные формирования, на какие-то республиканские формирования и все прочее. То есть не растаскивать армию по национальным квартирам. Я думаю, что это сейчас приобретает особую значимость. В этой связи мне хотелось бы к этим предложениям вернуться, чтобы еще раз их рассмотрела группа Конституционной комиссии. Я думаю, что это достаточно конструктивно в этом отношении.

И последний момент. Я думаю, что неправильно, наверное, мы сегодня поступили, что не проинформировали, чем же закончилось слушание проекта Конституции на заседании Совета Республики.

Я думаю, с этого надо было начинать сегодняшний разговор. И в этой связи я должен проинформировать. Если из 26 выступивших 1-го числа на заседании Совета Республики две трети высказали очень серьезные замечания в адрес рабочей группы, многие не согласились концептуально с тем проектом, который есть, как можно говорить, что у нас в этом деле все обстоит благополучно. Целая палата обсуждала, 26 человек и две трети, по моим подсчетам, высказа-

ли негативное отношение к этому проекту. Поэтому не все так благополучно, как хотелось бы. Надо действительно взять сейчас лучшее, что предлагается в этих проектах, которые есть на сегодняшний день у нас.

Спасибо большое за внимание.

**Председательствующий.** Небольшая информация в связи с поднятыми вопросами. Не буду полностью информацию давать о вчерашней пятичасовой нашей встрече с Президентом. Сначала с часа 20 минут один на один, а потом еще присоединились Рыжков, Силаев, Хасбулатов.

Главная задача была в соответствии с поручением сессии Верховного Совета России найти механизм разделения функций центра и России, передачи властных полномочий, разделения собственности, вопрос о банках, о сырьевых вопросах — это и нефть, это и газ, это и золото, это и драгметаллы, вопросы механизма распределения собственности всех уровней и ряд других вопросов и связь с этим союзным договором.

Я хотел бы сказать для тех, кто сомневается, что и руководство Верховного Совета России, и Правительство, убежден, что и Верховный Совет в целом, — они, конечно, за то, чтобы был сильный Союз и за то, чтобы был союзный договор. И мы, конечно, за то, чтобы союзный договор реально был как можно быстрее, он многие точки над *i* поставит.

И я высказал Президенту, что в этом отношении позиция довольно твердая, я как Председатель тоже буду проводить эту линию, что, безусловно, за Союз Россия, Верховный Совет; мы за Союз и за союзный договор, несмотря на некоторые спекулятивные журнальные, газетные статьи, что Россия якобы разлагает Союз. Я хочу еще раз подчеркнуть, ни в коем случае никогда об этом не говорилось.

Где, в каком месте разделение собственности, разделение функций и союзный договор? Вчера этой теме, наряду с очень многими темами, было уделено много времени. Нас понуждали к тому, что давайте сначала заключим союзный договор, а потом, мол, мы все вопросы решим, и собственность разделим, и функции разделим и чем вам властвовать, России, а пока все отдайте нам. Но после деловой дискуссии, без повышенных тональностей, конечно, мы пришли к обоюдному мнению. А важно, что мы все вопросы решили запротоколировать. Какой вопрос обсуждался и какое решение мы приняли,



чтобы не было хода назад, во-первых, чтобы в интересах информации кто-либо из нас, выступая, придерживался именно этого протокола, а самое главное — это реализовывать его.

Мы договорились эти два процесса вести параллельно. То есть создать сейчас комиссии Совмина и России, которые вели бы подготовку по всем этим направлениям: как разделить собственность, как разделить функции, структуры, новые структуры государственной власти Союза? Как быть с сырьевыми ресурсами? Как быть с банковской системой? Как быть с эмиссией? Как быть с денежным обращением? И чтобы весь этот процесс эти комиссии работали и готовили предложения, и они были практически подписаны перед самым подписанием союзного договора, чтобы это было бы базой для союзного договора. Чтобы, подписывая союзный договор с Россией, мы бы знали, чем владеем реально. Какая у нас власть! А то декларацию мы приняли, а вы видите, что центр все жмет и жмет и не хочет ничего просто так отдавать.

И вчера относительно механизма была дискуссия, но без конфронтаций. И мы договорились. Я сказал только одну часть, чтобы рассеять те сомнения, которые были у некоторых выступающих.

**Из зала.** Какие сроки союзного договора?

**Председательствующий.** Срок союзного договора? Мне это трудно сказать, поскольку это связано со всеми республиками, и поэтому вчера сроки не обсуждались. Было такое мнение, чтобы сделать это быстрее.

А что касается этих вопросов, то мы предложили, чтобы в этом году этот процесс был завершен. И на это было согласие и Горбачева, и Рыжкова.

**Из зала.** В протоколе это зафиксировано?

**Председательствующий.** Мы долго не могли решить, писать протокол или не писать. И только в конце, когда уже надо было расходиться, мы решили, что протокол нужен. Пусть протокол не будет подписан Горбачевым, Ельциным, а протокол подписан двумя уполномоченными лицами, но, тем не менее, мы оба все просматривали, и то, что мы там оговаривали, еще раза по два нам придется передавать друг другу, как-то корректировать, но в течение трех-четырех дней его подпишем.

И все то, что касается разделения функций и так далее — всю эту работу провести в этих комиссиях.

А создание комиссий надо начать с сегодняшнего дня. Сейчас уже собираются первые заместители Рыжкова, Силаева, и по всем направлениям идет работа по созданию этих комиссий. То есть работа эта началась. Хотя вы понимаете, что этот процесс будет очень и очень тяжелым.

Товарищи! У нас в три часа заседание Президиума, сейчас, наверное, нужно сделать перерыв до четырех часов (шум в зале).

Все-таки есть еще вопросы, которые надо как-то обсудить и потом завершить нашим решением.

Поэтому, может быть, так: сделать перерыв до четырех часов, а в четыре собраться снова.

**Из зала.** Правильно!

**Председательствующий.** А в четыре собраться снова. Тогда перерыв.

*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Продолжаем работу. Прошу придерживаться регламента. Было бы очень желательно закончить часов в пять, по некоторым соображениям.

Выступает народный депутат Лукин Владимир Петрович, пожалуйста.

**В.П. Лукин.** Уважаемые коллеги, я тоже являюсь членом Конституционной комиссии, тоже пытаюсь быть максимально объективным (под словом «тоже» я предполагаю, что и другие были объективны). Я хочу сказать, имеются, конечно, два разных, хотя и очень тесно связанных друг с другом, вопроса. Первое. В каком состоянии находится Конституция, проект, вернее, Конституции. И второй вопрос. Каково соотношение этого проекта с нынешней политической обстановкой в Российской Федерации, а следовательно, как дальше двигаться.

Что касается первого вопроса, мне кажется, что нынешний проект Конституции значительно серьезнее и лучше, чем все то, что мы видели раньше. Это уже, действительно, проект, над которым можно работать дальше. Я имею в виду проект Рабочей группы. Здесь об этом много говорилось и, мне кажется, что, конечно же, Рабочая группа одна, наша Конституционная комиссия одна, и проект должен быть один. Другое дело, каким образом мы будем работать. Я считаю, что нам надо на каком-то из ближайших заседаний внимательней-

шим образом и совершенно доброжелательно и объективно рассмотреть все имеющиеся альтернативные проекты, будь то конкурсные, будь то альтернативные и постараться взять самое лучшее, что в них есть, потому что это будет направлено на то, чтобы расширить заранее базу людей, которые призваны обсуждать нашу Конституцию, как мы надеемся, доброжелательно и принимать ее. Эту работу надо провести объективно и не взирая ни на какие личные амбиции, групповые амбиции и так далее.

В связи с этим мне представляется, что саратовский проект заслуживает тщательного внимания. Знаете, мне кажется, что в нашем проекте Рабочей группы есть определенная еще недостаточная доведенность, в том смысле, что по своей тональности он исходит из человека, из гражданина, и это очень правильно. Но по некоторым положениям и по построению своему там есть еще за что взяться. И в этом смысле саратовский проект, который начинает Конституцию с таких понятий, как права человека и гражданина, человек и государственная власть, политические права и свободы, а потом уже органически переходит ко всему остальному, — пожалуй, стоит подумать, а не сделать ли, не позаимствовать ли такую структуру из этого проекта. И вообще, тут я согласен с депутатом Амбарцумовым, надо включить туда основного организатора проекта и как следует поработать.

Теперь, что касается проекта, представленного уважаемым депутатом Слободкиным, тут дело сложнее. Я не о проекте даже, а больше о выступлении, чтобы меня заслуженно не одернул председательствующий. Дело в том, что есть известное противоречие, как мне кажется, между очень активным выступлением уважаемого депутата Слободкина за демократию, за ограничение президентской власти, с одной стороны, и самим содержанием его проекта, который ведь старый, немножко подкрашенный, проект наших старых конституций. Вот в чем его основная проблема. Я читаю и вижу там, что вся государственная структура практически старая. И вы понимаете, какое дело, а вот возникает вопрос. А ведь преступник — президент или не президент самый большой, он же был примерно в такой же структуре государственной власти. И у нас не один преступник был наверху, хотя он президентом не назывался, понимаете? Значит, дело тут не в сильной президентской власти. Дело совершенно в другом духе, совершенно другой букве и совершенно других гарантиях от злоупотребления. Что касается президентской власти, я не знаю, кто со мной

согласится, кто нет, но я считаю, что она должна быть в России сильной хотя бы потому, что в России существует очень сильная степень олицетворения политики, и с этим ничего не поделаешь. Вы можете с этим бороться, но бороться надо два или три века для того, чтобы закон был сильнее личности. Но именно для того, чтобы закон утвердить, нужно иметь понимание того, что мы утверждаем это здесь, и в этом смысле я согласен, что надо еще работать над главным проектом, потому что там есть, действительно, отзвуки и французской конституции — слишком сильные, и американской, а должна быть русская конституция. Французская конституция, хотя и учитывала все передовое, она во Франции утвердилась, потому что она нашла какие-то контакты с тамошним социумом, социально-психологическими структурами, а Россия — это олицетворение политики, и мы не вытравим этого, как ни хотим, завтра мы с этим ничего не сделаем. Почему, например, монархии сейчас жизненны и, как ни странно, они очень демократичны, менее подвержены резким зигзагам, — да потому что там — олицетворение политики. Не только поэтому, но и поэтому. Олицетворение политики переносится на традиционную структуру монарха, за которой действуют законные демократические структуры, в меньшей степени олицетворенные, хотя неизмеримо много большие и действенные. Ну, у нас в России мы разобрались с монархией окончательно и, я думаю, бесповоротно все-таки, кто-то скажет — к плохому, но так или иначе это так, однако давайте же будем понимать, что у нас существует определенная социальная психология, и давайте ее учитывать определенным образом. Значит, какая-то олицетворенность в лице президента должна быть, причем отнюдь не декоративная. И вместе с тем именно поэтому очень сильные гарантии должны быть у парламента. И я думаю, в известной мере конституция в обоих вариантах (но, мне кажется, вариант первый даже лучше в этом смысле) приближается, хотя далеко и не исчерпывает этой задачи. Ну, а что касается заботы о том, чтобы у нас не было культа личности на базе старых структур, то ведь кто привел к культу? Вот эти самые структуры, те самые фальшивые конституции, которые мы хотим продолжить. Это мне немножко напоминает притчу о великовозрастном отроке, который зарезал родных отца и мать, а потом на суде требует снисхождения на основании того, что он круглый сирота (смех в зале). Нельзя требовать чрезмерной демократии от старых структур и людей, которые привержены к ним. Но

главная моя проблема даже не критическая, а размышлительная, а бы сказал, извините, иная. Она состоит во второй части, в соотношении между тем, что мы имеем, и тем, что нам надо дорабатывать. Но, я думаю, мы можем в конце концов доработать. С той политической ситуацией, которая есть в стране. Вот это серьезная проблема, на мой взгляд, очень. Ведь нам надо все наши вотумы, референдумы, консультации, голосования, выборы, которые мы будем проводить в связи с конституцией, соотносить с реальным политическим климатом, который в стране у нас находится, а этот климат очень серьезный, я не буду вас убеждать в этом, это все равно, что учить читать проповедь Будду. Вы хорошо знаете, знаете по себе, что глухое раздражение, иногда пассивное, иногда злобное, нецеленаправленное, уже на всех направленное, оно существует у нас в стране. И вот в этих условиях — Конституцию вместо хлеба — это очень серьезная проблема. Поэтому то, что я говорю, это не предложения, это опасения, которые надо как-то продумать. Ведь та Конституция, которую мы сейчас разработали, она предлагает очень хорошие решения, но решения для спокойной и хорошо уже поевшей страны. А мы живем не в Швейцарии. Я бы, может быть, рад был жить в Швейцарии, но если бы это была Россия. Вот у меня есть такое опасение, что эта Конституция в долгосрочном направлении призвана создать какой-то консенсус и демократическую устойчивость, несомненно, ее можно доработать, а вот в кратком сроке она может породить дополнительные проблемы в условиях, когда главная задача — накормить людей. Какие проблемы? Тут они упоминались, я просто штрихпунктирно их перечислю: это республика-союз, это республика и части ее, это республика и автономии, здесь отзвуки этого уже были. Вот, в связи с этим я бы предлагал сделать так: во-первых, работать над ней. Мне нравится проект решения, забегая вперед, мне нравится, что он не спешен. Единственное, в конце бы я, может быть, заменил декабрь на менее определенный срок. Ничего страшного, если мы месяц еще поработаем. И параллельно с этим двигать необходимые поправки к Конституции. Это поправки о президентстве. И другие поправки требуются, у нас полный хаос с Советами. Надо решать этот вопрос в считанные дни. Вот это главная задача дня. И многое другое. Ну а главное, конечно, кормление.

И вот, если мы будем двигать Конституцию, не педалируя ее слишком сильно, и параллельно продвинемся немножко вперед с по-

правками к какой-то стабильности уже близкой, мы обеспечим плацдарм для более далекой стабильности. Вот об этом я хотел сказать.

**Председательствующий.** Спасибо.

Народный депутат Захаров Михаил Львович, пожалуйста.

**М.Л. Захаров.** Уважаемые народные депутаты!

Я постараюсь быть предельно кратким. Давайте взвесим все, что есть и что было недавно. Вот мы говорим, что нужна новая конституция, что сейчас еще действует старая Конституция. Но давайте будем откровенны. Конституция у нас 1977 года начала действовать только что и начала она действовать тогда, когда общество и, между прочим, наш Верховный Совет пытаются сделать шаги в новую жизнь. Вот тогда стала работать наша Конституция 1977 года. То есть она тормозит наше с вами продвижение вперед. До этого Конституция 1977 года и тем более 1936 года не работала. Вы знаете, что в нашей стране проводились глубочайшие исследования, которые свелись к чему? Установили, что вот самый неработающий акт, тот акт, который нарушается больше всего, это Конституция.

Зачем я об этом говорю? Давайте принимать какое-то решение. Вот последний докладчик депутат Румянцев поставил вопрос, что же делать дальше? Мне кажется, ответ на этот вопрос мы должны дать совершенно четко. Нам нужно снять с нашего пути то, что тормозит наши шаги вперед. Как это сделать? Очень просто. Я глубоко убежден, что, во-первых, надо опубликовать проект Конституции, который подготовлен рабочей группой, а не те альтернативные проекты, о которых говорилось. Это во-первых. И второе, надо приостановить действие Конституции 1977 года. Мы в нее внести изменения, такие, которые бы открыли нам путь к движению вперед, не можем. Надо менять всю Конституцию, а точнее, надо приостановить действие Конституции 1977 года.

Вы скажете, как жить без конституции? Да очень просто, дорогие товарищи. Мы же с вами знаем, что Конституция 1977 года неработающая, это во-первых. А во-вторых, мы с вами знаем, что есть законы, которые, в общем-то, на самом деле работают. У нас есть, допустим, Основы законодательства о труде, конституционный закон, Закон о воинской повинности и десятки решений других. Так давайте приостановим, действуют эти законы. Но вот если мы с вами приостановим действие Конституции, тогда мы с вами безболезненно смо-

жем отступать от тех законов, которые являются подконституционными.

Вот я и предлагаю, может быть, это неожиданно вам покажется, что на Съезде, который мы с вами созываем, поставить вопрос о приостановлении действия Конституции 1977 года. Вносить и готовить тем более изменения в нее, по-моему, нет смысла. Очень много уж изменений тогда надо вносить, и, по существу, Конституция будет только называться Конституцией 1977 года, все содержание будет новое, и мы опять с вами, если не изменим Конституцию в какой-то части, будем спотыкаться.

Я могу привести конкретный пример. По Конституции всеобщая воинская обязанность. Мы с вами хотим ввести альтернативную деятельность в качестве противовеса военной службе. Мы этого не можем делать, опять упрямся в Конституцию и так далее. Можно приводить тысячи примеров и все прочее.

Несколько слов о подготовленном проекте Конституции. Я вам должен сказать честно, как специалист, я даже не могу сравнивать три варианта с тем вариантом, который подготовлен в общей Рабочей группе. Вариант Рабочей группы — это серьезная работа, работа специалистов, которые сумели привлечь и других специалистов.

Что касается двух или трех других проектов, то это попытка сделать самостоятельный проект Конституции. Я не буду критиковать альтернативные варианты, просто хотел остановиться на том, что нужно нам сделать, чтобы довести до соответствующей кондиции проект Конституции, который сделала Рабочая группа.

Первое, что нужно сделать. Мне кажется, что комитеты и комиссии должны были бы принять самое активное участие в доработке того, что сделала Рабочая группа. Как мне кажется, комитеты и комиссии не приняли такого активного участия.

Мне бы казалось, что буквально в течение недельного срока надо поработать в комитетах и комиссиях, чтобы улучшить составленный проект.

Мне кажется, в первую очередь, надо сделать две вещи. Во-первых, из составленного проекта, потому что проект составляли в основном люди, я в кавычки это не беру, но прогрессивно мыслящие, и поэтому перешагнули они какие-то барьерчики. Другими словами, надо исправить Конституцию, убрать красные флажки, чтобы все было на уровне Конституции, чтобы не было моментов, раздражаю-

щих тех, которые мыслят немножко иначе, чем подавляющее большинство вот здесь присутствующих. Это первое.

И второе. Надо привлечь быстренько специалистов, прежде всего юристов и экономистов-отраслевиков, они помогут сформулировать более точно многие положения Конституции.

И последнее, на этом я заканчиваю.

Здесь говорилось о том, что проект Конституции, который обсуждался в Палате Республики, получил негативную оценку. Это, дорогие товарищи, неверно. Я вам должен сказать, что выступали те люди, которые держатся до сих пор и хотят держаться за старую Конституцию. Но вот из Комиссии по социальной политике, в этой комиссии около 30 человек, никто не выступал против, это значит, что эти 30 человек этой комиссии проголосовали бы, если бы было голосование, за проект, подготовленный рабочей группой.

Так что давайте рассуждать несколько иначе. Вот у нас тот против новой Конституции и этого проекта, кто выступил, кто не выступил, а выступило 26 человек, из них 14, по-моему, выступали с положительной оценкой, а все остальные, то есть вся Палата минус там 12 человек — за положительную оценку подготовленного проекта. В общем, надо быстро, по-моему, доработать проект Конституции, это можно сделать, и в общем, по-моему, надо публиковать.

**Председательствующий.** Спасибо.

Выступает народный депутат Иконников Валерий Иннокентьевич.

**В.И. Иконников.** Уважаемые товарищи депутаты! Уважаемый Борис Николаевич!

Я буду выступать здесь не от Комитета работы Советов и не от себя лично, я буду выступать по поручению участников совещания Ассоциации сибирских городов, которое состоялось 9, 10, 11, и сегодня оно тоже работает. В течение двух дней они обсуждали проект предложенной Конституции вот этой Рабочей группой. Поэтому я зачитаю Обращение к Съезду народных депутатов РСФСР от участников совещания Ассоциации сибирских городов.

Это совещание состоялось в Новосибирске.

«...Мы, представители 49 местных Советов городов Сибири и Дальнего Востока, ознакомившись с проектом Конституции Российской Федерации, предложенным Рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР, считаем: достоинство предложенного про-



екта в том, что он является юридическим документом, свободным от идеологических оценок существующей социально-политической системы и исходящим из приоритета общечеловеческих ценностей. Предложенный проект является достаточной основой для обсуждения его на Съезде с последующим вынесением на всероссийский референдум.

Мы настаиваем на том, чтобы Съезд с пониманием отнесся к сложившейся в Республике ситуации и ускорил принятие новой Конституции».

Я хочу передать вам это обращение.

**Председательствующий.** Спасибо.

**В.И. Иконников.** Теперь я хотел бы остановиться на доводах, которые приводили участники этого совещания.

Структура предложенного проекта близка к конституциям большинства развитых стран мирового сообщества, что обеспечивает лучшее восприятие мировой общественностью наших реальных целей, сближению России с народами мира.

Она провозглашает принципиально новые положения для нашего народа — государство это лишь средство обеспечения гражданину общепризнанных в мире человеческих прав. В тексте правильно сформулировано понятие о местных органах власти. Сейчас уже совершенно очевидно, что Советы, как они были задуманы, не в состоянии обеспечить эффективное управление на местах. Жизнь подталкивает нас на поиски новых форм. Надо объективно сказать, когда голосовали, когда обсуждали, то говорили, что понятие одно, а наименование «советы», может быть, надо оставить, потому что народ хочет вложить другое содержание, народу легче воспринять это слово «советы», хотя оставить, все говорили о том, чтобы оставить, вернее, внести новое содержание.

Текст, предлагаемый Конституционной комиссией, уже доведен до той стадии готовности, когда его пора передать народу. Необходимо в ближайшее время опубликовать разработанный текст. И говорится, почему нужно публиковать разработанный текст. Что люди уже устали ждать, людям нужны четкие определения того, что представляет собой Россия, и люди в то же время уже почему-то, и они постоянно подчеркивают, что уже в газетах идет охаивание Конституции, во многих газетах, особенно в «Советской России», а в то же время текста пока Конституции нет. И не знают, что охаивают и по-

чему охавают. Поэтому они считают, что надо быстрее публиковать текст этой Конституции.

И еще что очень важно. По различным разделам проходило голосование. Голосование такое, что большинство, подавляющее большинство высказалось за президентскую власть. В то же время с небольшим большинством прошла пропорциональная система, избирательная пропорциональная система, и большинство высказалось за федеральное устройство, которое предложено здесь в Конституции.

Теперь предложения. Вот такие предложения, которые были сформулированы.

Первое. Представить предложенный Конституционной комиссией текст внеочередному Съезду народных депутатов России.

Второе. Опубликовать текст в печати. Добиться, чтобы его напечатали все местные газеты, потому что многие газеты не доходят туда, особенно наши российские, пока их еще не знают.

Третье. Организовать и обеспечить сбор, анализ и обобщение предложений широких слоев населения по опубликованному тексту, обратную связь с ними. Регулярное выступление членов Конституционной комиссии в средствах массовой информации. Люди предлагают быстрее уже объяснять этот текст Конституции. Меньше спорить сейчас, уточнять...

Четвертое. Членам Конституционной комиссии продолжить работу по совершенствованию текста с учетом всех предложений, включая и представляемые альтернативные варианты.

Вот, собственно, что я хотел передать. Я в данном случае не комментирую, я в данном случае не высказываю свою точку зрения, я просто вынужден выполнить ту функцию, которую мне предложили участники совещания Ассоциации сибирских городов.

**Председательствующий.** От группы экспертов выступает профессор Зорькин Валерий Дмитриевич. Пожалуйста.

**В.Д. Зорькин.** Уважаемый Председатель!

Уважаемые народные депутаты!

Я скажу несколько слов не только от своего имени, но и от группы экспертов — разработчиков Конституции. Надо признать, что здесь идет доброжелательное обсуждение. Это свидетельствует о том, что народные депутаты — отцы-законодатели, думают не просто о том, что там написано, но и о судьбах России. И с этой точки зрения мне кажется, что, может быть, нам нужно немного самоуяснить

и подумать о том, что же мы обсуждаем. Ведь мы обсуждаем не тот или другой вариант Конституции, а, вообще говоря, их может быть и три, может быть и четыре, но мы обсуждаем будущее России. И думаю, тогда нужно сойтись на том, что мы хотим для этого будущего. Вот когда я читал, а здесь он был назван альтернативным вариантом, чуть ли не резко расходящимся со всеми вариантами, по-разному его тут называли. Я имею в виду проект, представленный уважаемым народным депутатом Слободкиным.

Там написано: «Россия признает естественные и неотчуждаемые права человека». Когда я читаю о том, какая же власть? Там народная власть — написано.

Так, я думаю, может быть, мы говорим о разных словах просто, и нужно подумать и прояснить, не впадая в амбиции. И тут я хотел бы от имени разработчиков пояснить некоторые моменты.

Я не хочу, чтобы меня поняли так, что мы можем взять разные проекты и скрестить их, подобно тому, как была сделана попытка в экономическом туре диалога России с центром, экономическую программу Явлинского-Шаталина с Рыжковым и получить какой-то вариант. Этот тур, как вам известно прекрасно, закончился поражением России. Будем так называть вещи своими именами.

Я думаю, что не получится ли так, что во втором туре, когда начался политический тур диалога, не получится ли то же снова такой же этап и, наверно, нужно задуматься о том, какую все же базу мы хотим заложить для России в этих условиях.

И с этой точки зрения стоит, конечно же, кардинальный вопрос — о власти прежде всего. Здесь уже много говорилось о Советах, и давайте посмотрим, может быть, мы говорим о разных вещах, не понимая друг друга.

Хорошо. Мы убрали слово «советы», хотя там есть федеральный совет и всякие другие советы. Сейчас в варианте появился верховный совет.

Давайте признаемся друг другу, дорогие товарищи, разве дело в словах вообще заключается. Хорошо. Мы назвали своего руководителя в центре президентом, а в Федеративной Республике Германии, всего лишь навсего, исполнительный канцлер Коль. И каковы результаты для Германии, которые он сделал, и каковы результаты для Союза, которые сделаны Президентом.

Я думаю, конечно, история, может быть, расставит еще акценты, но нужно над этим задуматься. Значит, когда мы говорим о структуре Советов, то ведь в них есть представительное начало. Разве мы выступаем против этого, у нас проведена на всех этапах идея представительства и народовластия. Народовластие объявлено священным принципом в первой части, и я думаю, что никто против этого не будет выступать.

Поэтому когда говорят, что и президент — источник власти, наряду с народом, то если это говорит юрист, то я думаю, что это мы не поняли друг друга, или тогда возникает что-то другое вообще. Странно просто получается!

Но есть у Советов вторая часть, и от этого мы никуда не уйдем. С самого начала истории нашего государства, я имею в виду с 1917 года, было провозглашено: «Вся власть Советам!», а вся власть — это со всеми вытекающими последствиями. Но ведь мы прекрасно знаем, что человек не совершенен. Вся власть никогда не должна никому принадлежать, потому что давно уже сказано, что всякая власть развращает, любая власть, но абсолютная власть развращает абсолютно. И разве мы не видели за 70 лет, к чему это приводило?

Ну хорошо, поступим сейчас по-большевистски, наоборот: из партийных структур даем действительно всю власть Советам! Ну что мы получим тогда?

Нужно задуматься, когда мы спорим о том, кто против Советов и какие Советы кто собирает похоронить.

Значит, второй момент, который с этим связан тесно, это вопрос о том, что где Россия и куда она входит и входит ли в Союз, вообще говоря.

Разработчики отнюдь не исходили из того, чтобы развалить Союз, я думаю, что это было бы просто безумием. Но с другой стороны, было бы опрометчивым заблуждаться в том, что центр существующий, не союз республик я имею в виду, а центр, который официально по Конституции нынешней СССР обязан защищать суверенитет республик, не выполняет прямо своей этой функции.

Что же в этой ситуации все республики будут ждать, как загнанные овцы, обреченные на заклание, пока центр разбазарит не только алмазные фонды и зажжет факелы войны по Молдавии, Азербайджану и другим местам? Или все же мы будем серьезно на эти вещи смотреть и исходить из того, что мы должны защищать суверенитет

России? Ведь народ не простит этого лукавства, если мы будем, так сказать, играть и жонглировать на этой юридической терминологии, забывая о главной этой сути.

Никто, наверно, не собирается разваливать, но раз и навсегда нужно поставить — или центр защищает, или у республик не будет другого выхода, как собраться между собой на межрегиональный или межреспубликанский договор и определить, что же такое центр?

Это священное право на политическую самооборону никто не отнимал у суверенного государства, иначе от суверенитета остается один пшик.

Поэтому в Конституции и заложена такая возможность, не абсолютный развал, а право республики на суверенитет и распоряжаясь этим в сторону центра.

Есть этот центр, вот, пожалуйста, мы заложили в этом механизме. Войска? Было бы безумием, и я не думаю, чтобы вы полагали, что настолько безумными являются разработчики, я тоже, извините, все же и член Коммунистической партии, и полковник, вообще говоря, и тут эти обвинения в том, что тут социал-демократия какая-то, далекая от народа, я просто этого не представляю, не представляю каких-то вот этих передержек. И я думаю, что никто не думал о том, чтобы растащить эти атомные боеголовки по этажам и квартирам. А мы просто исходили из реальности, которая состоит в том, что эти боеголовки и в центре быть могут, вообще говоря, повернуты не туда, куда нужно. Потому что, кто на них нажмет, это не значит, что автоматически, раз они в центре, значит, все будет благополучно. Это было бы, по-моему, заблуждением.

Можно было бы пойти дальше, о гарантиях, скажем, человека. Говорят: развалили, восстанавливаете капиталистическую экономику. И говорят: погрузите страну в нищету и бесправие. Если сейчас у нас не нищета на дворе, тогда я не знаю, объясните мне, что такое нищета. И значит, с этой точки зрения, я думаю, что это просто мы говорим тоже на разных языках, не понимая друг друга, что на дворе нищета и наступают вообще времена далеко не благоприятные. Ведь в нашем проекте сбалансированно заложено, с одной стороны, путь к рыночной экономике, по-моему, уже нет никого у нас в стране, кто бы говорил, что путь не к рынку. Если кто говорит, что не к рынку, а к старому социалистическому хозяйству — это ведь мы все уже прошли. Но есть другой момент, который говорит о том, что это

все же рынок не капиталистического XIX столетия, ведь рынок, который мы предложили, — это с мощными социальными программами и мощной социальной защитой.

Я согласен с той точкой зрения, с теми выступавшими здесь депутатами, которые призывали к этому разумному согласию, к тому, чтобы сесть за стол и взять лучшее из проектов, но все же на принципах, на которых мы договорились. А эти принципы: народовластие, права человека, плюрализм, защита демократии, мощной экономики, и все это, в конечном счете, даст благополучие российскому человеку.

Я думаю, что в этом сидящем зале ни у кого нет других принципов; а если они есть, я думаю, что такие бы люди просто в этом зале не сидели.

Я призываю вас к согласию, к разумному, чтобы не было гражданской войны, чтобы она не провоцировалась, но чтобы и не было повторения и заикливания того, что уже было в нашей стране. Воспроизводство монополий в любом ее виде приведет нас к тому, что нас центр вообще прекрасно скушает, и тогда не будет ни России вообще, ни судьбы у этого огромного государства.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Вопрос о внесении проекта закона об изменениях Конституции и проекта Конституции Российской Федерации на второй Съезд советов народных депутатов РСФСР.

Народный депутат Волков Леонид Борисович, пожалуйста.

**Л.Б. Волков.** Уважаемые коллеги, члены Конституционной комиссии!

Тут поставлено два вопроса — вопрос о проекте изменения действующей Конституции, который уже отчасти затронул депутат Захаров, правда, в очень радикальных словах, и вопрос о внесении проекта на Съезд, я имею в виду, проекта новой Конституции.

Я коснусь второго вопроса. Многое из того, что мне надо было бы сейчас сказать здесь, уже сказано, это всегда судьба того, кто говорит последним. И поскольку нам нужно решить, что мы вносим и вносим ли на Съезд народных депутатов, я тоже не могу не коснуться кратко вопроса об этих проектах.

Но я бы, прежде всего, хотел затронуть вопрос о правовом статусе этих проектов. Здесь говорят, что существуют три проекта: проект

Рабочей группы, проект депутата Слободкина и ученых, проект уважаемых саратовских ученых.

Я думаю, что это не совсем точно. Никакого проекта Рабочей группы мы сегодня не обсуждаем. Есть рабочий проект Конституционной комиссии. Конституционная комиссия — выборный орган, которому дано поручение Съездом народных депутатов, облеченных доверием избирателей. Рабочая группа утверждена Конституционной комиссией, депутатами Конституционной комиссии еще в период Съезда, и ей дано поручение подготовить проект. И, наконец, на последнем заседании Конституционной комиссии предложенный проект, разрабатывавшийся коллективно в очень долгих спорах и дискуссиях по каждой формулировке, был одобрен как рабочая основа, то есть как рабочий проект, подлежащий дальнейшей доработке. Итак, его юридический статус — это рабочий проект Конституционной комиссии. И давайте будем исходить из этого и не допускать неточности. Это не значит, что предложенные другие документы не заслуживают внимания и что у них нет рациональных соображений. Я могу сразу сказать, что лично я, во-первых, не считаю никакой бедой (я высказываю свое личное мнение, мнение депутата и участника гражданской и политической деятельности), если, скажем, проект депутата Слободкина будет обсуждаться так же всенародно, как и проект Конституционной комиссии. Я бы даже это приветствовал, откровенно говоря.

Я не согласен ни с депутатом Кожокиным, ни с депутатом Лукиным, я думаю, что это нормальный плюрализм. Я тем более так думаю легко, что я, может быть, легкомысленен, но я убежден в том, что как народ сделает свой выбор между этими двумя проектами. Не стану этого скрывать. Но я не могу вместе с тем обратить внимание членов Конституционной комиссии на то, что депутат Слободкин выступал со своими соображениями, что работа Конституционной комиссии началась еще в июне месяце этого года, что депутат Слободкин выступал на двух предыдущих заседаниях со своими соображениями, когда обсуждалась концепция, предварительные тексты, ничего нового нам сегодня не сказал. И элементарная обязательность должна была побудить депутата и его коллегу внести этот проект заблаговременно на обсуждение Конституционной комиссии и Рабочей группы, членом которых он, кстати, является. Он живет в городе Солнечногорске, в 30 километрах от того места, где мы сидим.

И ничто не препятствовало это сделать. Я думаю, что мы должны это учесть, когда мы будем продолжать обсуждение и принимать решение по этому вопросу.

Я должен сказать, что, как человек, не раз принимавший участие в составлении различного рода законодательных текстов, я могу сказать, что написать одному или вдвоем текст можно за неделю. Я бы, не хвастаясь, рискнул написать его за одни сутки, потому что это гораздо легче, чем в составе 30—40 человек отрабатывать, споря по каждому положению, согласованный серьезный текст. Только по этой причине, а не потому, что этот проект был бы лучше. И поэтому я тем более считаю, что чувство ответственности, к которому мы все друг друга призываем, должно было побудить авторов поторопиться с представлением в нормальном, юридически одобренном и принятым законодателями России порядке. Это первое.

Теперь по существу. Многое сказал передо мной эксперт Зорькин, с которым мы совершенно не сговаривались, потому что я, прочитав оба проекта (кстати, познакомившись не так подробно и с третьим проектом), убежден в том, что это на 90 процентов спор о словах.

Вопрос о Советах, который является как бы нашим водоразделом. Принцип Советской власти, который был сформулирован, начиная от Маркса в его Парижской коммуне, и затем развит Лениным, Троцким, Бухариным, состоит в том, что она отрицает разделение властей. Это принцип Советов, а не название советов. Но в проекте, представленном депутатом Слободкиным, он начинается с разделения властей. Значит, речь идет не о принципе, а о слове «советы».

Второй ключевой момент, который нас как бы разделяет, — это вопрос о социализме, о социалистическом выборе, точнее говоря, потому что в проекте Слободкина социализм тоже не фигурирует, а фигурирует социалистический выбор. Да, в проекте Конституции, в рабочем проекте социалистический выбор не обозначен. Но я беру на себя смелость все-таки утверждать, что социалистический выбор не закрыт ни одному местному Совету, ни одному республиканскому Совету, да и законодателю в лице парламента России в целом. Выбор — это выбор, а не предопределение заранее в конституции, что все должны быть социалистами. Вот о чем идет речь.

Должен сказать, что лично я в Комиссии выступал за то, чтобы включить слово «советы» в текст Конституции как один из возмож-



ных вариантов не самой Конституции, а на выбор любому органу, как себя назвать.

Но, в самом деле, почему мы должны заставлять, скажем, дагестанский аул называть свой орган советом, а почему он не может его или какой-то другой автономный орган назвать курултай, или если у нас будет восстановлена немецкая автономия, разве они не могут называть его ландтагом? Я думаю, что мы не вправе сегодня предписывать всем нашим местам, без учета их национальных традиций, приверженности к языку и т.д., одно-единственное название. Точно так же мы не можем предписывать обязательное включение слова «социализм» или «социалистический выбор» в любой документальный текст. Поэтому в этом отличие и достоинство рабочего проекта, что он оставляет немного свободы выбора. И я должен сказать вам, что текст Конституции, сколько бы мы над ним ни работали и чем больше людей, тем это было бы очевиднее, сколько бы это ни происходило, текст Конституции никогда не будет идеальным, надо оставить простор для жизни, надо оставить простор для законодателя, который будет применять эту Конституцию, издавая законы, для суда, для других органов.

Мы подошли к такому периоду, когда за... (слово непонятое) на словах стоит трагедия нашей жизни. Сегодня первое, что нам нужно и о чем пока еще никто не сказал, — это нормально действующий государственный аппарат. Мы не столько страдаем от отсутствия власти в центре или от отсутствия советской власти на местах, сколько от отсутствия дееспособного, надежного, руководящегося единым и упредительным законом исполнительного государственного аппарата: суда, финансиста, милиционера, полицейских и так далее. Вот что сегодня разрушает страну, оставляет ее без хлеба. А завтра можем быть и без воды, и без тепла. Это первостепенная задача. Но для того, чтобы ее решить, нам нужно прекратить этот разноречивый закон, нам нужно создать авторитет для власти. И в этом заинтересованы в такой же степени российские коммунисты и российские, извините, анархисты, если они существуют. Это общая наша цель, сегодня самая главная. Но для этого нам нужно всенародное одобрение единого закона. Детали мы можем обсуждать потом и расходиться в нем. Нам нужна единая конституция, одобренная народом, и как можно скорее. Для этого нужен президент как символ и гарант суверенитета государства, гарант государственной власти, для того чтобы

покончить с двоевластием в самой России. Не та проблема стоит — Союз и Россия. Конституция в любом проекте оставляет простор законодателю подписать любой Союзный договор.

И сегодня Борис Николаевич Ельцин нам показал, что эта возможность реальна, и она состоится. Но мы не должны допустить двоевластия в самой России, надо, чтобы советы выполняли российский закон, но чтобы Россия в центре считалась с местными условиями и давала им простор. На этой основе, на основе признанного всем народом единого закона единой власти нужно создать независимый, но четко работающий, согласованный друг с другом государственный аппарат, и как можно скорее.

Вот почему я предлагаю одобрить тот проект решения, который предложен сегодня нашей Конституционной комиссией, вынести рабочий проект Конституции на обсуждение Съезда народных депутатов РСФСР с тем, чтобы он в ближайшее время был вынесен на всенародное голосование, мы могли бы принять Конституцию, и мы могли бы на этой основе сформировать как центральный аппарат, так и местные органы власти. Детали мы будем обсуждать в течение ближайших ста лет.

Спасибо.

**Председательствующий.** Народный депутат Варов Владимир Константинович.

**В.К. Варов.** Уважаемые коллеги! По проекту Конституции очень кратко. Первое. Для того чтобы заключать Союзный договор, о котором мы долго говорим и давно говорим и который сам по себе является одной из причин того развала, который у нас сегодня творится в стране, можно быть кем-то, Союзный договор, то есть любой договор, могут заключить, так сказать, равноправные стороны. А, простите, кто мы, если мы посмотрим нашу Конституцию действующую? И когда здесь мой коллега Лукин сказал, что в экономической части мы потерпели поражение, я его понимаю, потому что в этом контексте вроде бы да, хотя, с другой стороны, я не согласен, никакого мы поражения не потерпели, все, по большому счету, зависит от нас, в конечном итоге — от России.

Но самое главное заключается в том, чтобы для того, чтобы заключить полновесный Союзный договор, для того чтобы, в конечном итоге, сохранить и сделать цивилизованной страну, нам нужна Конституция. Она нам нужна срочно, она нужна нам жизненно, как

воздух. И в этом плане мы должны где-то пойти на приемлемые и разумные компромиссы, но самым срочным образом подработать ее в таком виде, чтобы по возможности ее принять. И в этом плане в проекте решения, как мне кажется, не очень логично, хотя понятно, предложение о постановке этого вопроса на втором Съезде. Причем здесь же сказано: и наряду с вопросом об изменении Конституции.

Мне кажется, что этот вопрос, особенно, в первую очередь, об изменении Конституции, нужно ставить на этот, на внеочередной Съезд.

И здесь бы я хотел перейти ко второму вопросу — к вопросу об изменении Конституции, который не раз поднимался и не раз обсуждался. Поднимался он в конфликтном плане, в какой-то мере с претензией к Конституционной комиссии. Я должен сразу успокоить товарищей и сказать, что работа в отношении пакета предложений по изменениям действующей Конституции идет, и она будет в надлежащее время завершена. Речь идет о трех типах изменений. Первый тип изменений. Это те изменения, которые, можно сказать, автоматически вытекают из решений предыдущего Съезда и также решений Верховного Совета РСФСР. Вторая группа — очевидные изменения, которые на сегодня не вызывают споров. И третья. Нам уже в действующей Конституции нужно принять те изменения, которые бы нам расчистили дорогу вперед, включая дорогу к новой Конституции.

И этот вопрос, на мой взгляд, откладывать на второй Съезд с очередного нельзя. Какой бы законопроект мы ни принимали, какое бы решение мы не принимали, в Верховном ли Совете и т.д., все они, хотим мы этого или нет, упираются в старую Конституцию. И поэтому я прекрасно понимаю, и где-то согласен с Михаилом Львовичем, когда он говорит, что нам настолько мешает старая Конституция в каждой своей статье, что возникает необходимость ее приостановления. Но, конечно, может быть, юридически, политически — это нонсенс. Кто нам, в конце концов, мешает поставить этот вопрос на внеочередном Съезде и расчистить эти завалы. Тем более, по большей части этих предложений, как я понимаю, на сегодня особых конфликтов и конфронтаций нет.

И последнее, чем бы я хотел завершить свое выступление в содержательной части, вроде бы вне контекста...

Здесь обсуждался вопрос о вооруженных силах, о военных. Можно теоретически как угодно этот вопрос обсуждать, можно как угод-

но с ним соглашаться или не соглашаться. Но когда наши славные Вооруженные Силы, которые, в конечном итоге, состоят из всех нас, из наших отцов, сыновей, братьев, сестер и т.д., но в силу своего союзного официального статуса, сплошь и рядом нарушают наш с вами статус, сплошь и рядом нарушают статус союзных депутатов и любых других, то здесь возникает вопрос, хотим мы того или нет, о реальном суверенитете, о реальном народовластии, то этот вопрос мы обязаны как-то решать. Другое дело, очень осторожно. И здесь вопрос не о боеголовках. В конце концов, человечество этот вопрос давно решило технологически. Я уже не говорю о войсках ООН и так далее. Я сейчас не призываю ни к конфедерации, ни к реформированию Советского Союза в Организации Объединенных Наций и так далее, но решать вопросы о вооруженных силах, о других военизированных формированиях с безусловным консенсусом всех республик — это сегодня объективная необходимость, это сегодня объективная реальность.

И последнее, чисто процедурное. Чтобы опять не возникало вопросов по изменениям в Конституции и так далее, чтобы никто, уважаемые товарищи, из членов Конституционной комиссии впредь не сказал, что мы не участвовали, не видели, просьба большая — безотлагательно любые предложения по этим изменениям направлять в Конституционную комиссию либо в Комитет по законодательству, иначе, как говорят, будет поздно в смысле отработки и учета этих предложений. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Народный депутат Жилкин Александр Александрович.

**Из зала** (Не слышно.)

**Председательствующий.** Хорошо.

Народный депутат Рыжов Юрий Александрович.

**Ю.А. Рыжов.** Глубокоуважаемые депутаты!

Глубокоуважаемый Председатель!

Значение, политическое значение документа, который мы обсуждаем, велико. Меня серьезно беспокоит, что часть депутатов по различным соображениям готова отложить принятие новой Конституции на неопределенный срок.

Времени нет анализировать вот те соображения, по которым, из которых исходят эти депутаты.

Я склонен свое выступление адресовать тем депутатам, которые не только в принципе поддерживают идею суверенитета Российского государства, не только в принципе поддерживают идею построения государственности российской, не только к тем, которые в принципе поддерживают те идеи новой экономической политики, которые должны привести наш народ к хозяйственному успеху, но главным образом к тем, кто еще подумал, что же нужно сделать практически, какие шаги нужно предпринять, чтобы все эти задачи решить наилучшим образом — в тех уникальных и трудных условиях, в которых оказался наш народ и страна.

Я вас спрашиваю: поможет ли новая Конституция действительно решению этих сверхтрудных задач? И еще раз спрашиваю: можно ли что-нибудь сделать реальное и полезное для народа и страны без этой Конституции? Можно, конечно. Но нельзя сделать самого главного — и скоро это станет ясным для всех, и станет ясно, что нельзя было колебаться и терять время. Суверенитет России окажется бумажным, если вот этот необходимейший краеугольный камень, фундаментальный камень мы не сумеем сейчас заложить как правовую основу построения государственности. И станет понятно всем, как легко и непринужденно опять обманули российские народы, обманули те люди и их идейные преемники, которые с помощью посулов, лженаук, насилия и демагогии подвели страну к роковой черте, к последней черте.

А между тем новая Конституция содержит все то, что необходимо для того, чтобы прийти к успеху, к успеху политическому и хозяйственному, потому что эта Конституция исходит из опыта человеческого, накопленного в течение тысячелетий.

Первое. Конституция дает людям, каждому человеку ту политическую и экономическую свободу, которая делает человека хозяином своего таланта, своей судьбы, своих способностей. Конституция дает эту свободу и всем нациям и всем народам, живущим в России, стать хозяином своей земли, своих недр, своих богатств. Через могущество и благополучие каждого человека — путь к могуществу и процветанию российского государства.

Второе. Как устроен способ производства и способ распределения, который приводит к успеху, хорошо известно. И эта Конституция реализует вот это понимание.

Законы политической экономии обязательны для всех. И для тех, кто хочет строить социализм, и для тех, кто хочет строить правовое демократическое государство.

Сейчас хорошо известно и проверено, как устроена государственная часть, исключая узурпации отдельными людьми, отдельными партиями или группами лиц? Это целая наука по народовластию, по разделению властей. И эта Конституция исходит из этой науки.

Федеральное устройство государства и распределение компетенции между федерацией и республиками исходит из целесообразного, оптимального распределения власти, из идеи эффективного управления властью, научного управления страной. И это одна из главных задач, которая изменяет государство, для этого мы его и организуем.

Вот я спрашиваю: можно ли построение государственности в России осуществить без новой Конституции? Чтобы не вести процессы в конституционное русло? По-моему, нет. Мы должны строить государство и это — главная задача, ради которой мы здесь собрались. Без реального политического суверенитета, без настоящей государственности, обеспечивающей этот суверенитет, России в сложившихся условиях не пойдет и будет провалена судебная реформа, военная реформа, реформа образования и воспитания, реформа реорганизации науки и земельной реформы. Без этого суверенитета мы не избавимся от рабства и грабежа. Нам ничего не дадут сделать, по крайней мере, ничего не дадут сделать серьезного.

Что нам нужно сделать в первую очередь?

Первое. Принять Конституцию, начать земельную реформу и приватизацию государственной собственности, приступить к организации вооруженных сил республики, службы национальной безопасности, организовать собственную налогово-финансовую и банковскую систему России, избрать президента России и начать формирование властных структур Российского государства.

И, наконец, последнее. Провокационная политика Президента в России заключается в попытках расчленения России, в попытках, скажем, сделать Мордовию и Чувашию субъектами Союза, советскими социалистическими республиками, будет опровергнута этой Конституцией. Потому только хотя бы, что такой Конституции ни Мордовия, ни Чувашия из рук СССР не получают никогда. Они не получают той свободы, которую им дает эта Конституция. Вот почему

нужно вынести на Съезд этот проект и вынести на всенародный референдум.

**Председательствующий.** Пожалуйста, Сергей Александрович.

**Не представился.** Выступило несколько товарищей, и то от группы разработчиков. Кто должен до 22 ноября представить изменения Конституции? (Не слышно.)

Есть ли сейчас человек, который может изложить концепцию... (Не слышно.)

**Председательствующий.** Кто может?

Вообще, надеялись, что будет Шахрай, но Шахрай в командировке, выступил Варов по этому вопросу (из зала не слышно).

Я думаю, что с вами мы сейчас договоримся сообща о порядке работы дальнейшей. Надо уже нам заканчивать, а записок еще много от тех, кто желает выступить. Но давайте будем ограничиваться уже.

**Не представился.** Борис Николаевич, я по поводу выступления товарища Рыжова. Я представитель Чувашии, хотел бы сделать заявление.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Не представился.** Товарищи, недавно, 23 октября, сессия Верховного Совета Чувашии от имени двухмиллионного чувашского народа приняла Декларацию о суверенитете чувашского народа. И чувашский народ именем своих депутатов выразил свою волю и свое положение как в обществе в целом в стране, так и в России. Я считаю, в этой ситуации, уважаемый Юрий Александрович, Вы не совсем корректно поступили по отношению к чувашскому народу. Мы Вас не уполномочивали никаких заявлений от нашего имени делать. Чувашский народ сам решает. Если Вы стоите на основе демократии, уважения народностей Российской Федерации и если Вы не хотите, чтобы в России все народности объединялись вокруг русского народа, Вам, я считаю, сегодня не следовало такое выступление делать.

**Председательствующий.** Товарищи, я бы хотел пояснить последнюю информацию и последние данные, и последнюю позицию Президента, в том числе по этому вопросу. Конечно, этот вопрос непростой. И хотя я вчера убеждал, что вы не волнуйтесь, процесс, который идет у нас, в России, аналогичный процесс, и мы не собираемся как на союзном уровне противодействовать самостоятельности, скажем, национальной, союзным республикам, такое противодействие аналогичное осуществлять у себя в России, когда отдельные ав-

тономные республики принимают на своих Верховных Советах декларацию о суверенитете. Мы говорим, что мы с уважением относимся к таким принятым решениям народа и Верховных Советов этих республик. Это первое. Только я просил его, что, конечно, мы должны обсуждать эти вопросы и в России, но какие-то вопросы будут выходить и на Союз и вот этот весь механизм как бы взаимодействия надо просто нам еще продумать, поскольку это для нас вопрос новый для всех.

Вставал вопрос, и мы обсуждали, а как же быть с Союзным договором, кто его должен подписывать. Здесь сложность определенная есть. Конечно, с одной стороны, логично, что автономные республики, которые в своих декларациях, заявив о своем суверенитете, стали республиками союзными социалистическими и действуют до договору федеративному с Россией или через Россию с центром или с Россией и с центром, тут могут быть разные направления, но одновременно, конечно, несколько проблематично участие как каждого субъекта вот этого союзного договора, потому что союзные другие республики, они к этому подходят довольно негативно, понимая, что тогда Россия имеет несколько голосов как бы в этой организации объединенных наций, а каждая республика по одному. И вчера в обсуждении приходили к такому выводу, конечно, не окончательному, это будем советоваться мы и вместе центр, мы будем с республиками советоваться, как здесь лучше поступить, но один из вариантов был такой, а почему бы не вернуться к принципу 22-го года, когда от России подписывали делегации, все руководители республик, но как единой российской делегации.

Но подписи стояли всех до единого председателя республики. Вариант, вообще говоря, тоже довольно интересный, думаю, так просто от него отказываться не стоит. Но, безусловно, решаться этот вопрос будет только на основе обсуждения с республиками со всеми нашими, в России, на основе уважения, еще раз говорю, к их суверенитету, к их декларации и соответствующему новому статусу.

Я бы хотел все-таки предложить как-то нам подойти к решению, не возражаете? Вот давайте, у вас проект решения есть.

Главный вопрос — вопрос публикации, Владислав Иванович? Пожалуйста.

**В.И. Туйков.** Уважаемые товарищи!



Заинтересованное и активное обсуждение сегодня на заседании всех вопросов, я бы сказал, сверхэмоциональное, невозможность отбросить чьи-то предложения, мысли в сторону, поскольку это всеми выстрадано, побуждает нас, группу народных депутатов, внести сегодня несколько измененный в проект решения сегодняшнего заседания, заранее приносим извинения Борису Николаевичу, потому что не было возможности, так же как и нам представлен рабочей группой проект только перед заседанием, мы вот только что сейчас подписали несколько членов...

**Председательствующий.** Но Вы не представили, поэтому это не так, тут все-таки представлено, а Вы не представили. На слух?

**В.И. Туйков.** На слух. Четыре пункта просто, Борис Николаевич!

**Председательствующий.** Попробуйте.

**В.И. Туйков.** Группа членов Конституционной комиссии порядка 24 человек, среди них, я должен сразу оговориться, нет тех, которые сегодня в пылу сверхэмоционального обсуждения обменялись репризами, здесь депутаты те, которые, на наш взгляд, занимают конструктивную позицию.

Пункт 1. Принять к сведению информацию Рабочей группы Конституционной комиссии об учете поступивших дополнений и предложений к проекту Конституции Российской Федерации. Он в том проекте есть. Следующее — дополнить этот пункт: «Признать, что в деятельности Комиссии, ее рабочих органах более активно и плодотворно стали обсуждаться конституционные проблемы. С учетом возросшего объема, считать целесообразным продолжить работу и расширить временные рамки подготовки окончательного проекта.

Пункт 2. Подвести итоги общественного конкурса на проект Конституции и передать их на рассмотрение очередного пленарного заседания Конституционной комиссии.

Пункт 3. Предоставить второму Съезду народных депутатов проект закона РСФСР „Об изменениях в Конституции (Основного Закона РСФСР“ и доклад о ходе разработки Конституции Российской Федерации. Просить второй Съезд, с учетом обсуждения на его заседании концептуальных положений, продлить срок подготовки окончательного проекта Конституции.

Пункт 4. Следующее пленарное заседание Конституционной комиссии провести 26 ноября 1990 года.

Члены Комиссии».

**Председательствующий.** То есть в принципиальном плане изменения такие: здесь предлагается до Съезда опубликовать и, соответственно, тогда уже принимать какие-то замечания с мест, уже каплять эту работу. И одновременно уже на Съезде делать, конечно, доклад и обсуждение на Съезде. Само собой.

А народный депутат Туйков с группой депутатов предлагает, наоборот, эту работу сейчас продолжать, с учетом высказанных замечаний, на Съезде сделать доклад, и только после этого опубликовать. Вот так, да? Принципиальные изменения такие: публикация до съезда или после съезда.

Какие мнения у членов Конституционной комиссии? Как мы сыграем в том или другом случае, я имею в виду и с точки зрения, конечно, качества, прежде всего. И с точки зрения того, чтобы мы больший объем получили предложений с мест и с точки зрения, чтобы раньше узнали мнение вообще нашего народа, а не просто из некоторых средств массовой информации о проекте Конституции, который имеет достаточно высокую готовность. Надо иметь в виду, вот здесь правильно говорили, этот процесс вообще в принципе бесконечный, еще можно замечания вносить, конечно, сегодня саратовский юридический и очень интересный проект представили, и оттуда можно взять какие-то положения. Еще из каких-то проектов, из предложений, которые сегодня высказали. Но, в принципе, хотелось, конечно, перед съездом все-таки проект опубликовать. Мы же над ним еще будем два этапа проходить. То есть опубликовать до съезда — раз, на съезде доклад сделать и обсудить — два, дальше, обобщить все предложения, которые поступят — три, принять решение о выносе на референдум — четыре. То есть целых четыре этапа пройдет проект Конституции.

Кроме того, я думал, что подвести жюри должно итоги конкурса по поступившим проектам. Лучший проект, соответственно, оценить и дать в средства массовой информации. Но и не только через жюри, но и дать в средства информации, может быть, один или два лучших проекта, которые не прошли жюри, а подготовлены, скажем, инициативными группами, допустим, вот то, что излагал народный депутат Слободкин.

Пожалуйста, высказывайте мнения, прошу.

**Не представился.** Товарищи, уже сегодня поступают в адрес Комиссии упреки в том, что Комиссия работает келейно, что народ о проекте Конституции не знает и так далее. Всякое оттягивание опубликования проекта будет только подтверждать эти неправдоподобные обвинения.

**Председательствующий.** Я должен просто подтвердить, вот народный депутат Туйков Владислав Иванович выступал, а он был свидетелем, мне пришлось сразу из Кисловодска вылететь на аварию туда в Асбест Свердловской области, все-таки погибло много людей. И мы договорились сейчас, чтобы у нас была постоянная линия. Если вот такие трагедии, аварии случаются, Председатель Верховного Совета или его замы, Председатель Совета Министров или его замы немедленно должны быть там, чтобы сразу с народом встретиться, как-то успокоить, как-то успокоить людей. А то у нас получается — теплоход затонул где-то около Англии, там пять человек погибло, через два часа Тэтчер там, а где-то 120 человек погибло — никого из руководства нет. Нам надо прекращать такую практику. Так я в том плане, что мы слышали, когда мы вышли и толпа была огромная на улице, «Что же с Конституцией?», одним из первых вопросов был.

Пожалуйста.

**В.И. Белов.** Товарищи! Нельзя нам оттягивать с опубликованием проекта Конституции. Этого требует народ. 3 ноября, 4-го я был в Казани на собрании партии Демократической платформы. У меня с собой был текст Конституции нашего проекта от 12 октября. У меня его буквально вырвали из рук и стали отсвечивать для распространения. Потому что вот вам, пожалуйста, «Советская Россия» за 2 ноября, что пишет народный депутат Саенко, один из лидеров коммунистов России: сейчас необходимо развернуть широкую полемику вокруг этого документа, того, на который ссылался Олег Германович, то есть какие-то основные положения конституционные, где-то, кем-то опубликованные, значит, не обсуждение, а полемику и дать аргументированную критику как самой его концепции, так и наиболее одиозных из содержащихся в нем положений. И в этом плане публикуется в «Советской России» критика неизвестно чего. И следом идет текст: в роли похоронной команды. Это мы с вами хороним Советскую власть.

Надо людям дать текст, чтобы они читали то, что освобождено от всяких идеологических наслоений. И дать как можно скорее.

Поэтому я призываю как можно скорее опубликовать наш хороший проект Конституции.

**Председательствующий.** Пожалуйста. Народный депутат Бабурин.

**С.Н. Бабурин.** Уважаемый Председатель!

Уважаемые коллеги!

Я абсолютно согласен, что информация должна быть как можно более оперативной и как можно более точной. И очень жаль, что обсуждение сегодня проекта Конституции идет по тем материалам, опубликованным Рабочей группой в «Экспрессе» и «Московских новостях» («Мегаполис-экспресс»). Это действительно официальный или полуофициальный источник.

Но давайте исходить из того, что народ требует информации, и народ требует информации объективной, до того, как наша Комиссия рассмотрит результаты конкурса, определит лучший проект, определит наиболее проработанные разделы Конституции и предложит нам оптимальные варианты, публиковать любой другой проект — это, извините, просто безнравственно, это означает обман. Мы провозгласили конкурс, после этого мы работаем сами по себе, конкурс идет сам по себе. Для чего нужен этот конкурс, если мы сейчас безо всяких этих проектов будем принимать специальный документ. Именно поэтому я не совсем согласен, может быть, редакционно со вторым вариантом нашего решения, но считаю его более корректным и более правильным. Единственно там написано, что просить Съезд дать дополнительный срок для подготовки проекта конституции.

Наверно, формулировать надо не так, потому что Съезд вообще не давал нам полномочия готовить Конституцию, Съезд давал нам поручение готовить изменения в Конституцию действующую, а затем уже заниматься будущей. И, к сожалению, вот здесь я бы отметил некоторую некорректность сегодняшней ситуации. 31 августа, 11 октября на наши вопросы о подготовке проекта изменений действующей Конституции нам было сказано, что такие изменения готовятся параллельно. Сегодня, например, впервые я получаю на руки распоряжение заместителя Председателя Конституционной комиссии о создании Рабочей группы по подготовке таких изменений в действующую Конституцию, куда включили всех тех, кто интересо-

вался за последние два месяца, почему мы не выполняем решения Съезда.

Сегодня 12-е число. Срок подготовки этого закона установлен до 22-го числа. 10 дней. Это, конечно, по-стахановски, как говорится, здесь придется работать очень серьезно, но давайте тогда, чтобы Конституционная комиссия действительно рассмотрела, вернулась к этому вопросу 26 ноября, до того, как будет решаться вопрос о включении вопроса в повестку дня. Потому что когда мы включим вопрос, я просто прекрасно сейчас все это представляю.

Скажем, что закон в изменение Конституции не готов, а новая Конституция готова, и давайте рассматривать только ее. И здесь единственное, я бы хотел закончить, то, что уважаемый народный депутат СССР Оболенский, выступая на Совете Республики, дал прекрасное сравнение о том, что проект, который мы сегодня создаем, принятый за рабочую основу, означает снос ветхого здания и строительство нового. А вот те, которые критикуют этот проект и предлагают вносить изменения в действующую Конституцию, они предлагают переклеивать обои и ставить подпорки. В первой части он абсолютно прав, это действительно снос, во второй части переклейкой обоев мы с вами вместе триумфально занимались на первом съезде, когда меняли шестую статью Конституции, думая, что с изменением шестой статьи на нашу землю приходит рай. А то, что нам необходимо сделать сегодня, наверно, это сравнение нужно продлить о сносе дома перед началом зимы вместо того, чтобы заниматься капитальным ремонтом. Когда у нас в стране экономика в состоянии катастрофическом, мы будем вместо хлеба, продовольствия, тепла и других жизненно важных вещей предлагать государственную думу, предлагать различные политические изменения, очень важные, но все должно быть вовремя. Поэтому я предлагаю все-таки, может быть, чуть-чуть подредактировать второй вариант постановления и принять его сегодня. А все остальное решать на нашем следующем заседании 26 ноября.

**Председательствующий.** Пожалуйста. Иванов Николай Прокофьевич.

**Н.П. Иванов.** Уважаемые товарищи депутаты!

Иванов, член Конституционной комиссии.

Подчеркиваю, что я не член Рабочей группы, хотя члены Рабочей группы меня хорошо знают, потому что я постоянно находился в Ра-

бочей группе, чего я не могу сегодня такого же сказать о многих тех, кто сегодня больше всех критикует новый представленный проект.

И давайте мы... Мы уже сегодня устали и давайте разойдемся, проведем завтра один маленький эксперимент. Вот у нас 76 человек зарегистрировалось, давайте посмотрим. Мы вчера еще договорились, что мы завтра будем работать в Рабочей группе. Вот, пожалуйста, кто из 76 человек завтра придет, те действительно хотят видеть конституцию в России как можно быстрее. Но это мы завтра узнаем.

Это первое. Теперь второе, что я бы хотел сказать. Вокруг проекта новой Конституции действительно пошли очень нехорошие разговоры. Я вам не буду говорить про разговоры, я вам приведу пример действия. Я представляю Чечено-Ингушетию, город Грозный. Я бы хотел задать вопрос депутату Слободкину. Каким образом в нашей республиканской газете «Голос Чечено-Ингушетии» появилось Ваше выступление 31 августа, накануне нашего собрания, 26 октября. Где там идет... институт президентства по 7 лет и так далее. То есть те самые нулевые наработки, которые были. Они не случайно появились в конце октября. Вот, пожалуйста, Борис Николаевич, это пример действий, на которые, конечно, сам Юрий Максимович никого не уполномочивал, но я хотел бы знать, почему у нас появилась такая публикация. Полностью то, что вы говорили 31 августа, а я это сравнил уже здесь, когда сюда приехал. Я был обескуражен, меня естественно начали спрашивать, а я один в республике член Конституционной комиссии, что это такое, куда вы нас ведете. И вынужден был ездить и объяснять, что, извините, это совсем не то. Но, тем не менее, выстрел был сделан, газету прочитала вся республика, и один депутат Иванов всей республике объяснить не может. Надо другие какие-то меры принимать. И в этом плане я категорически выступаю за то, чтобы немедленно опубликовать проект. Естественно, мы договорились, что даже с учетом сегодняшнего заседания, вчерашнего Рабочей группы и позавчерашнего, а мы два дня предварительно заседали. И мы многое что уже доработали, которое уже сегодня не могло по времени попасть, но завтра оно будет внесено, плюс ваше, что было сегодня в обсуждении. И вот с этим надо немедленно опубликовать, чтобы снять эти все вопросы. Если мы в преамбуле апеллируем к народу, что народ должен принимать эту Конституцию, пусть народ быстрее включается в эту работу.

И здесь я даже ратую не за то, чтобы Борис Николаевич посчитал четыре момента, я еще и пятый не исключаю, что мы два дня в рабочей группе вчера и позавчера работали, сегодняшней день и завтра мы будем продолжать работать, и кто примет участие — мы будем работать — вот этот момент пятый. Он даже, наверно, на этом этапе до публикации будет самым преобладающим. Это второе, что я хотел сказать.

Ну и давайте, сейчас передо мной выступал депутат Бабурин, как это понять, 26-го мы с вами соберемся, когда повестка дня Съезда будет сформирована, естественно, 26-го мы в папках уже будем иметь примерную повестку дня, и мы начнем с того первого, что мы будем включать туда вот этот вопрос. Хотя, в принципе, до 26-го числа уже можем кое-какие замечания получить.

Поэтому я вас призываю, давайте мы все-таки примем проект, который предложен нам сразу официально, подработаем, если не 25-го, то 21-го его, в конце концов, опубликуем?

**Председательствующий.** Знаете, у меня еще такой аргумент, о котором, может быть, стоит сказать. Вот принимаем мы законы в первом чтении, во втором чтении. То есть нам надо договориться, что референдум по Конституции проводить не по этой публикации, которая будет, понимаете, эта публикация как бы первого чтения, проект, а потом, когда еще замечания, потом обсуждение, еще — Конституционная комиссия обсудит и так далее и тогда она уже даст проект для какой-то публикации для референдума. Когда это будет, в декабре или, может быть, в январе, покажет наша работа.

Еще кто хочет выступить? Пожалуйста, Юрий Максимович!

**Ю.М. Слободкин.** Речь, вероятно, шла о публикации в Грозном. Я лично предполагаю перепечатку из «Ленинского знамени». В «Ленинском знамени» была опубликована моя статья как отклик или анализ первого проекта, который обсуждался 31 августа.

Теперь я лично поддерживаю тех товарищей, которые выступают за публикацию проекта Конституции быстрейшую. Но и считаю, что мы только тогда поступим объективно и корректно по отношению к избирателям и гражданам, если опубликуем и альтернативный проект, и проект саратовский.

Дело в том, что проект Рабочей группы уже появился в «Вечернем Ленинграде», полностью опубликован в редакции, которая была готова по состоянию на 19 октября. И вот он появился или 31-го, или

30-го в «Вечернем Ленинграде», это кроме тех публикаций, которые уже здесь называли.

Товарищи, давайте уж мы будем демократичны до конца. Да, публиковать надо, но публиковать надо и второй, и третий проект.

**Из зала.** Уважаемые депутаты!

Я поддерживаю предложение о скорейшей публикации отработанного проекта. Товарищ из Грозного уже подчеркнул то обстоятельство, что будет публиковаться не тот проект, который сегодня рассматривается, а тот, который пройдет дополнительную работу. Рабочая группа доказала свою способность интенсивно и быстро работать.

Кроме того, на мой взгляд, необходимо обогатить данный проект, который мы сегодня обсуждаем, материалами, прежде всего, проекта, разработанного саратовскими учеными. У меня в перерыве был краткий обмен мнениями с депутатом Готовым, и мне представляется, что, скажем, его участие, так же как участие товарища Кабышева из Саратова, которого можно вызвать в кратчайшее время, помогло бы улучшить этот проект.

Итак, скорейшая публикация проекта для того, чтобы подключить к обсуждению широкие массы наших избирателей.

И последнее замечание. Здесь депутат Бабурин говорил о том, что мы поступаем некорректно по отношению к участникам конкурса. Мне хотелось бы возразить на это и два соображения привести.

Во-первых, материалы документов, присланных на конкурс, уже в известной мере использованы в том тексте, который мы обсуждаем сегодня. Я об этом говорил, и тогда говорил о том, что мы избирали более или менее средние варианты, мы исходили из этих данных. Это первое.

И второе. Речь идет о том, что когда будет опубликован не где-то в отдельном издании, не в «Мегаполисе», не в «Вечернем Ленинграде», а в основных изданиях будет опубликован проект, мы подключаем к его обсуждению самые широкие массы избирателей, именно это и будет подлинным уважением к тем, кто адресовал и будет адресовать свои предложения, к тем, кто делегировал нас в состав Конституционной комиссии.

**Председательствующий.** Еще кто? Пожалуйста.

**Не представился.** Уважаемые члены Конституционной комиссии!



Уважаемый Борис Николаевич!

Мне кажется, что надо все-таки, первое — расширить состав рабочей группы Комиссии, подработать текст Конституции, исходя из трех ныне предложенных, последний вариант обсудить на последнем заседании, перед Съездом, Конституционной комиссии, и только тогда вправе от имени Конституционной комиссии публиковать эти материалы для всенародного обсуждения.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Не представился.** Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Дело в том, что проект, который сегодня рассматривался, правильно обратил наше внимание депутат Волков, — это рабочая основа, одобренная всей Конституционной комиссией.

Так или иначе, проект уже является основой, он уже прошел доработку, обсуждение через обсуждение ряда комитетов, комиссий и так далее.

Мне кажется, что сегодня самое главное, чтобы эта рабочая основа вот так как она есть, именно рабочая основа оказалась перед лицом наших избирателей. Никто не говорит о том, что это официальная публикация проекта. Начать всенародное обсуждение по ныне действующей Конституции пока еще Михаилом Львовичем Захаровым не приостановленной, может только Верховный Совет, только Верховный Совет. Значит, принять решение о всенародном обсуждении. Мы можем своим решением опубликовать нашу рабочую основу, тем самым мы информируем, прежде всего, информируем избирателей о том, что такая рабочая основа существует. Они уже знают, нужно ее показать. А уже кто, как говорится, будет участвовать в ее обсуждении, — это уже исключительно право избирателей и их желание, так же как и право членов Конституционной комиссии все эти месяцы было участие в работе Рабочей группы. И говорить о том, что нужно ее расширить, не совсем корректно. Мы все, я об этом уже неоднократно говорил, все мы работаем в других комитетах. Здесь мы работаем уже, как говорится, на превышении энергии, превышении своих сил.

В этой связи я еще раз хочу подчеркнуть, что действительно нужно открыть, наконец, что же таится за словами: «принятый за рабочую основу проект Конституции Российской Федерации»?

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Из зала.** Я получил проекты нашей новой Конституции 7-го числа. 7-го, 8-го, 9-го, 10-го числа мы на Президиуме обсудили. Я думаю, что есть смысл, чтобы поддержать народного депутата Бабурина Сергея Николаевича.

Какие доводы? Доводы такие. Мы, автономные образования, не увидели себя в этой Конституции. А это, поверьте мне, дорогие товарищи, мы делаем большой риск. Риск делаем. Большой риск. Я извиняюсь, потому что все-таки, я представляю, что такое автономное образование. Перед Съездом, если мы разбудоражим народ, то, возможно, возникнут такие явления. Это первое.

Второе, что я хотел сказать. Действительно, почему бы нам не заняться изменением Конституции? Не в целом Конституции.

Третье. Сегодня был ряд предложений по поправкам представленного нового проекта Конституции. И мы не знаем, как эти предложения учтены.

Поэтому я считаю, что действительно эту подготовительную группу несколько расширить, окончательно доработать. И только после этого рассмотреть публикацию этого материала.

Спасибо за внимание.

**В.Н. Подопригора.** Предыдущий выступающий сослался на автономные образования. Я тоже из автономного образования. Только что приехал оттуда. Я встречался с Верховным Советом, встречался с избирателями. Должен сказать, что все они с нетерпением ждут Конституции. Нельзя нарушать демократический статус, за который мы боремся, и держать в тайне тот документ, который мы имеем в наличии, если мы хотим поддержать наш народ. А психология, что нас народ не поддержит, что нас народ не поймет, — была 70 лет. Избиратели ждут с нетерпением Конституцию и готовы высказать свои предложения и замечания. Ее надо опубликовать.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Ю.С. Маточкин.** Я считаю, что опубликовать надо. Это моя точка зрения. Давайте подработаем и поступим демократично. Публиковать надо на рабочей основе. Кроме того, что была полезной информация, было обсуждено и два проекта Конституции. Давайте публиковать. Давайте с рабочей основы начинать. Статус работы Верховной комиссии утвержден.

Вы помните, 46 человек, за рабочую основу принято. Напоминаю, из 102 членов Конституционной комиссии 46 голосовали «за».

Это меньше половины членов. Поэтому надо же реально смотреть. Я вижу, что это будет демократически правильно. Принять за основу первый вариант, который предложил Борис Николаевич, и внести туда добавление, которое я предлагаю. Это будет правильно, потому что не публиковать нельзя, разговоров идет много. Но если опубликуем только один документ — разговоров будет еще больше.

**Из зала.** Дело в том, что публикация уже прошла по регионам, в ряде случаев — телеинформация, и в данной ситуации мы обязаны публиковать.

**Председательствующий.** Последнее замечание и тогда переходим к голосованию.

**В.И. Морокин.** Дело в том, что каждое наше заседание должно приближать конечный результат, какой-то акт. Вот все наши главные помыслы. Поэтому я считаю нужным вот что сказать.

В настоящее время трудно отрицать, что переход к естественной рыночной экономике возможен только лишь при непрерывности следующих пространств: политического, экономического, социального и рыночных структур, международных отношений, времени. (Шум в зале.)

Послушайте, пожалуйста. Для этого необходимы условия, товарищи. Достаточные условия перехода будут обеспечиваться непрерывностью правового пространства, которая в первую очередь зависит от непрерывности политического пространства, именно поэтому мы и должны обустривать... (Шум в зале.)

Потерпите немножко. Для того чтобы препятствовать парализу государственной власти от органов местного самоуправления до Президента, о котором речь шла в Конституции. Предварительное обсуждение проекта Федеративного договора и проекта Конституции показало: процессы воссоздания России и конституирование ее как правового демократического государства идут многотрудно, будут растянуты во времени. Поэтому представляется целесообразным основные принципы государственности закрепить в начале на внеочередном Съезде при согласии и доброй воле народных депутатов. Это будет хорошей основой для федеративного договора, в котором будут закреплены основные принципы Конституции Российской Федерации. Таким образом, конституционный процесс будет непрерывным во времени и позволит принять Основной закон Российской Федерации в приемлемые для переходного периода жизни

государства сроки. Такой документ я подготовил, и я председателю передам, это будет то основное, что мы при доброй воле и согласии сможем закрепить. Причем, подчеркиваю, эти моменты, как делается, скажем, нашим юристом Мишиным, очень квалифицированным специалистом, — дать комментарии в газете, чтобы человек понимал, что такое «уравновешивание», что такое «разделение», что такое «президент», как все строится, тогда и будут добрая воля и согласие.

**Председательствующий.** Будем заканчивать? Сергей Александрович, Вы уже в четвертый раз.

**С.А. Готов.** Мое личное мнение. Предлагаю публиковать то, что подготовила рабочая группа. Но оставить за товарищами из Саратова, за товарищем Слободкиным право на публикацию, захотят — пусть публикуют.

**Председательствующий.** Пожалуйста, мы не отрицаем.

Уважаемые народные депутаты!

Чтобы не было здесь двоякого мнения по публикации других проектов, вполне понятно, что будет предоставлена возможность: те лучшие, что отберет жюри, будут опубликованы. Это, как называет депутат Слободкин, альтернативный проект. Но мы сегодня не можем их опубликовывать от имени Конституционной комиссии, поскольку мы не работали. Конституционная комиссия, Рабочая группа тоже входит туда, работала над одним проектом все время. Постоянно его улучшая с каждым разом, с каждым заседанием. И сейчас он еще не отшлифован до конца. Но я думаю, что эти дни не будут потеряны, с учетом сегодняшнего нашего заседания, с учетом того, что сегодня было много предложений, с учетом того, что есть очень интересные статьи, и в целом очень интересен проект саратовский, Саратовского юридического института. И, может быть, группа что-то возьмет оттуда.

Но, тем не менее, надо публиковать. Но рабочую основу проекта Конституции от имени Конституционной комиссии. А не Рабочей группы. Это мы должны четко отметить. Рабочую группу мы приняли в прошлый раз.

Итак, у нас есть два проекта. Тот, что вам роздан, это первый проект решения, чтобы его публиковать. И второй проект, который предложил народный депутат Туйков. Но вы уловили, в чем принципиальная разница.

Будем голосовать?

Кто за то, чтобы принять это решение, прошу голосовать. Имеется в виду то, что роздано сегодня во время работы Конституционной комиссии, проект решения из шести пунктов, с уточнением: как рабочая основа. Публиковать как рабочую основу, кто за это — прошу голосовать.

50 человек «за» из 76. Большинство.

(17:50)

**Из зала.** Еще раз, слишком большая разница...

**Председательствующий.** Товарищи, переходим к поименному голосованию, чтобы ни у кого не было подозрений. (Шум в зале.)

Ельцин — «за».

Хасбулатов — «за». Но не можем (шум в зале, голоса)... Мне тоже говорил. Не можем.

Адрова нет.

Амбарцумов — (голос) — «за».

Аношкина нет.

Я прошу извинить, я буду только по фамилиям. Хорошо? (голоса из зала: «Да!»).

Арсланова — «за».

Атласов — (голос) — «за».

(Шум в зале, голос — не слышно).

Поднимайтесь, потому что у меня отмечено, кого нет, поэтому я не называю, кого нет.

(Голос: «Я за»).

Бабурин — (голос) — «против».

Бадмаев — (голос) — «против».

Баловнев — (голос) — «за».

Батагов — (голос) — «против».

Бигнов — (голос) — «за».

Боков — (голос) — «против».

Болотов — (голос) — «против».

Большаков — (голос: «Нет его»).

Как нет? Он был. (голоса ...) Ушел? (голос: «Да»).

Бондарев — (голос) — «против».

Булдаев — (голос) — «против».

Буслов — (голос) — «против».

Варов — (голос) — «за».

Ведерников — (голос) — «против».

Волков — (голос) — «за».

Выучейский — (голос) — «против».

Габрусь — (голос) — «против».

Глотов — (голос) — «против»; за свой вариант.

**Председательствующий.** Что? А вроде сам вариант предлагал. Мы такую рабочую основу (голоса — слышны, невнятно, шум в зале).

Хорошо, товарищи, не будем, не мы здесь сейчас... (не закончил фразу).

Данилина — (голос) — «за».

Дмитриев — (голос), (который). Юрий Яковлевич (голос) — «за».

Елисейкин — (голос) — ...Тоже был...

Ерошин — (голос) — «за». «За».

Жилкин — (голос) — «за». «За».

Захаров — (голос) — «за». Михаил Львович имеется в виду.

Захаров Михаил Михайлович — (голос) — «против».

Злобин — (голос) — «за».

Золотухин — (голос) — «за».

Иванов — (голос) — «за».

Исаков, не видел (голос: «Здесь Исаков»).

Исаков — (голос) — «против».

Кадышев — (голос) — «за».

Кауфман — (голос) — «против».

Кехлеров — (голос: «Нет его»).

Клювгант — (голос) — «за».

Ковалев — (голос) — «за». За? (голос) — «за».

Ковлягин — (голос) — «против».

Кожокин — (голос) — «за».

Коков — ... Тоже был...

Кузнецов — «за».

Копылов — «за».

Леонтьев — «против».

Лукин — «за».

Любимов — (голоса), его нет.

Витебский — против? — «Да!»

Мазаев — (непонятно, голоса) — «против».

Макаркин — «за».

Маточкин — «против», я за свой вариант.

**Председательствующий.** За свой вариант против? (голос). По-нял, против этого.

Медведев — «за».

Митюков — «против».

Михаилов — «против».

Москвич — «за».

Нестеров — «против».

Николаев. Нет его.

Никулин. Нет его.

Ондар Чимит-Доржу Байырович (непонятно, есть или нет он?)

Пак — «за».

Петухов — «за».

Пименов — Нет его.

Подопригора — «за».

Рудкин — «против».

Румянцев — воздержался (голоса).

Рыжов — «за».

Рябов Николай Тимофеевич — нет его.

Рябов Александр Иванович (голоса).

**Председательствующий.** Они вдвоем приходят и уходят.

Сабиров — «за».

Савин — нет его.

Селиванов — нет его.

Слободкин — (голос) — «за». Я хотел, чтобы все три были...

(В зале голоса неразборчивые).

**Председательствующий.** Давайте ни за 2, ни за 3. Мы голосуем по этому проекту, и давайте точно, кто «против», кто «за». Мы же не будем уговаривать. Хотя, я убежден, что будет проект опубликован, тем более саратовский проект очень интересный. Люди даже знают, что это за коллектив? Который этот проект создал. Мы-то сейчас от имени Конституционной комиссии, многие его не видели, не обсуждали.

Так:

Стеликов — нет.

Степанков — нет.

Тиунов — нет? «Против» (в зале голос, непонятно, что сказал).

Торопов — нет? Нет.

Туйков — «против».

Федоров — «за».

Федосеев — «против».

Хаматов — (голоса, не понятно, что сказали).

Хубиев — нет.

Хутыз — нет.

Цанн-кай-си — «за».

Царев — «за».

Чаптынов — «против».

Четин — «против».

Чурилов? Нет?

Шахрай — нет.

Шевченко — нет.

Шейнис — «за».

Шелов-Коведяев — «за».

Шишкин? Был, не стало.

Юганов — «против».

И Якубович, его не было.

38 — «за», 32 — «против» (Аплодисменты).

**Не представился.** Борис Николаевич, два слова.

Борис Николаевич, и все-таки, мы на местах сейчас ощущаем всю сложность ситуации. Если мы опубликуем сейчас в том виде, в каком мы познакомились. Проголосовали, может быть, еще и переголосовать надо, и я вам скажу, что мы еще добавим перед Съездом, можно было бы аргументов привести очень много, добавим перед Съездом то, чего не надо было бы добавлять. Это первое.

Второе. Я хотел бы, все-таки Конституцию никто не отменял, в Конституции здесь записано, статья 3. Проекты законов вносятся на рассмотрение все-таки по решению Верховного Совета. Проекты законов. (Шум в зале.)

**Председательствующий.** Это Конституция, это не закон. Товарищи, как? Неудовлетворенность какая-то, да? (Шум в зале.)

**Не представился.** Уважаемые товарищи, и все-таки я считаю целесообразным, чтобы снять всякие кривотолки, а они будут, мы ничего не потеряем, кроме как приобретем, опубликовать все три варианта. От имени Рабочей группы тогда надо. Я, например, про-



тив данного проекта голосовал, зачем я там буду числиться. Тогда пусть первый вариант идет от имени рабочей группы или от имени тех, кто голосовал «за», а два варианта идут от имени авторских коллективов, и мы все вопросы снимем, и легче будет нам разговаривать с избирателями. Иначе просто нам не появляться в избирательные округа.

СТЕНОГРАММА  
ДВЕНАДЦАТОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР  
от 16 ноября 1990 г.<sup>1</sup>

(Обсуждение проекта Конституции РСФСР)

*Председательствует Председатель Совета национальностей  
Р.Г. Абдулатипов.*

**Председательствующий.** Что-то в зале очень мало депутатов.

**С места.** Просим Председателя огласить, кто отсутствует.

**Председательствующий.** Я не знаю, по каким параметрам? Я уже фактически лишен права даже говорить об этом. Никому нельзя делать замечаний. Хорошего коня, у нас говорят, достаточно один раз ударить, а хорошему человеку один раз нужно сказать. Так что мне однажды сказали... Есть какие-то нормы. Нет никаких причин, кроме одной — это отсутствие всякой дисциплины и ответственности перед товарищами. Раз такое обвинение в мой адрес бросают, то, пожалуйста, зарегистрируйтесь. Мы с утра очень долго ждали Сергея Николаевича и договорились заслушать информацию на заседании палаты. В ходе обсуждения посмотрим, особых решений здесь принимать не надо. У нас был кворум — 90 человек. Давайте все-таки приступим к работе. Вопрос очень актуальный, болезненный, самый насущный — о проекте Конституции Российской Федерации.

У меня такое предложение. Если мы начнем обсуждение Конституции полностью, у нас ничего не получится. Поэтому я предлагаю, исходя из специфики нашей палаты, обсудить главу о федеративном устройстве Российской Федерации, связанные с этой проблемой вопросы из других глав. Можно так? К нам пришел Федор Шелов-Коведяев, самый крупный специалист в Конституционной комиссии по вопросам федеративного устройства, во всяком случае, он нам много помогает и работает вместе с нами. В частности, и проект Федеративного договора представлял он. Поэтому я предоставляю ему сло-

---

<sup>1</sup> Бюллетень заседания Совета национальностей Верховного Совета РСФСР. 1990. № 12. С. 50–77.

во. Одновременно у нас присутствует еще член Конституционной комиссии, который также этими вопросами занимается, — Шейнис Виктор Леонидович.

Пожалуйста, Вам слово.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Уважаемые коллеги! При доработке, которая уже была проведена Рабочей группой Конституционной комиссии, были учтены, как нам кажется; в полном объеме замечания, которые звучали на заседании несколько дней назад, в понедельник. Я буду говорить о том проекте Конституции, который представляет собой книжечку, где в правом верхнем углу написано: 14. 11. 90, то есть после заседания. (Шум в зале.) Дело в том, что сегодня должны были раздавать этот текст. Я сам получил этот текст утром.

**С места.** Будут непонятные вещи. Тогда что мы будем обсуждать?

**Депутат (не представился).** Даю справку. Товарищи, после заседания Конституционной комиссии 12 ноября рабочая группа попыталась внести те изменения по итогам обсуждения, которые можно было внести за эти несколько дней. Они не очень значительные. Тем не менее работа продолжалась до вчерашнего дня, и вчера во второй половине дня, поскольку ксероксы Верховного Совета загружены до предела, наши товарищи отправились в «Архангельское», где есть некоторая техника. Насколько мне известно, отпечатано более ста экземпляров. Это максимум, который можно было сделать за это время. Они закончили работу в четыре утра. По-видимому, какое-то количество экземпляров в 44-й комнате есть, но, наверное, на всех не хватит. Материалы будут распечатываться по мере возможности.

**С места.** Как тогда обсуждать?

**Председательствующий.** Я хочу сказать следующее. Был разговор с Олегом Германовичем. Он сказал, что внесены существенные изменения. Когда обсуждали вопрос с Борисом Николаевичем, он сказал, что некоторые позиции Федеративным договором надо сближать. После обсуждения с Борисом Николаевичем мне сказали, что внесли существенные изменения. Я просил, чтобы до пятницы, до обсуждения, материалы у нас были.

Сейчас материалы дают, а можно было сделать это чуть-чуть раньше. Нам сегодня важно не каждый пункт разобрать, а концептуально обсудить проблему. А концепция там не меняется.

Я бы хотел, Федор Вадимович, доложить этот вопрос концептуально.

**Г.Н. Сорокин**, *Верхнесалдинский территориальный избирательный округ, Свердловская область.*

Считаю, такие документы рассматривать скоропалительно, даже концептуально в Совете национальностей вряд ли обоснованно. Дайте нам время хотя бы прочесть этот документ и познакомиться с теми поправками, которые здесь раздадут. Дайте нам время осмыслить этот вопрос. Может быть, первым вопросом поставить отчет Красавченко, а следующим выступление Шелова-Коведяева.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я готов подчиниться любому вашему решению.

**Председательствующий.** Как думают депутаты?

**Т.Д. Батагов**, *Терский национально-территориальный избирательный округ, Северо-Осетинская ССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Рамазан Гаджимурадович, дело в том, что к моменту подготовки второго варианта Конституции было, наверное, 14 поправок. Получив документ, с самого начала вижу те же формулировки. Ничего не изменилось.

Немножко, хотя бы 10 минут дайте осмыслить документ, прежде чем приступить к работе. Иначе получится так: товарищ будет докладывать свои основные позиции, а мы будем увлечены чтением текста.

**Председательствующий.** Как думают народные депутаты?

**Из зала.** Давайте почитаем. Одновременно с этим попросим нашего специалиста сходить в комнату 44 и принести документы.

**Председательствующий.** Как скажете, Сергей Николаевич, может быть, Вы дадите информацию?

Значит, даем 15 минут на чтение. Достаточно или нет?

**Из зала.** Есть предложение сразу же после чтения дать слово Шелову-Коведяеву.

**Председательствующий.** Хорошо. (В зале депутаты читают документы.) Так, ознакомились, да? Можно предоставить слово? Пожалуйста, Федор Вадимович. Простите, товарищи, что мы не подготовились. Это общая вина.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Уважаемые коллеги! Я начну чтение статей, но вместе с тем буду давать некоторые концептуальные обобщения.

Как видите, изменения начинаются прямо со статьи 4.1.1, которая теперь гласит: «Российская Федерация состоит из национальных и региональных государственных образований, имеющих конституционно-правовой статус равноправных республик».

Я обращаю внимание на то, что мы сочли необходимым подчеркнуть существование национальных государственных субъектов в составе Российской Федерации, поскольку формулировка «национально-территориальный» создавала двусмысленность. Мы никакой двусмысленности в текст не закладывали, но тем не менее видели, что воспринимается он не совсем адекватно.

Концептуальный подход такой. Мы стремились избрать средний путь между двумя крайностями, которые предлагаются иногда достаточно громко. Одна крайность заключается в требовании разделить Россию на территориальные штаты. Другая крайняя точка зрения: в составе России могут существовать только национальные государственные субъекты. И то, и другое нам представляется неприемлемым.

С одной стороны, это невозможно для тех народов, которые реализовали свое право на самоопределение и стремятся дальше развивать свободу, особенно путем принятия Декларации о суверенитете. Статья учитывает и этот новый фактор. Вы видите, мы говорим просто о республиках, тем самым признавая те акты, которые были ими приняты, тем самым как бы заявляя, что нельзя отрицать существующий процесс, свести его на нет и таким образом перейти к чисто территориальному делению.

С другой стороны, невозможно, исходя из того, что права человека превыше всего, строить государственное развитие исключительно на национальном принципе. Все-таки самое главное — это человек. Человек есть мера всех вещей, как говорили древние. И где бы он ни жил, какой бы национальности он ни был, он должен иметь равные права.

Кроме того, в рамках второй концепции, мне представляется достаточно опасной точка зрения о создании Русской республики или республики Русь. Мне кажется, здесь есть два очень существенных

негативных момента, которые могут вылиться в не менее негативные последствия.

Первое. Все равно это будет такое огромное образование и столь протяженное в пространстве, что управлять им эффективно из единого центра будет невозможно. Здесь я должен сразу сказать, что мы рассматриваем федеративность как один из основных путей развития в мире той модели, которая предусматривает рассредоточение компетенции между центром и местами.

Второе. Если у русских появится единое русское образование, в нынешних, достаточно сложных межнациональных условиях могут возникнуть встречные потоки беженцев и переселенцев. Нам бы хотелось этого избежать. Поэтому мы выбрали среднюю модель, по которой существуют и национальные государства, и государства по территориальному признаку образованной республики. Но это, естественно, в будущем.

Отрадным фактом является то, что в Конституционную комиссию поступили отклики и предложения из 20 автономных образований и из 40 областей и краев Российской Федерации. Это 65 процентов от имеющихся в наличии на сегодняшний день. Подсчитано, в 92 процентах этих откликов точка зрения, изложенная в статье 4.1.1, полностью принимается. Для нас это чрезвычайно существенно и... приятно. Значит, наши размышления шли в русле тех воззрений, тех взглядов, настроений, которые существуют вообще.

Очень важная статья 4.1.2, в которой говорится, что республики и федеральные территории, входящие в состав Российской Федерации, выбирают себе название самостоятельно. Я имею в виду те элементы, которые внесены в название Якутии, Удмуртии, на Чукотке, в Ямало-Ненецком округе. То есть опять же демонстрируем, что мы с полным уважением относимся ко всем новациям. Может быть, это несколько и внешний фактор, но нам кажется, что это необходимо отметить. Мы не собираемся диктовать республикам, как они должны называться.

Я знаю, что существует противоречивое восприятие статьи 4.1.3. Раньше была жесткая формулировка: «территория Российской Федерации едина». Сейчас эта формулировка расширена, с тем чтобы не было впечатления, что мы в этой единой территории как бы растворяем существующее многообразие. Поэтому формулировку до-

полняем словами: «состоит из территории республик и федеральных территорий».

Почему мы все-таки оставляем тезис, что «территория Российской Федерации едина»?

Мы писали (может быть, за это будем подвергнуты критике) Конституцию Федерации, а Федерация есть государство. Не конгломерат государств, а государство. Никогда нигде в мире не существовало государство без единой территории. Это одно из фундаментальных условий, без которого государство не существует. Может быть, даже одно из первоначальных условий его существования наряду с единой государственной системой и некоторыми другими, скажем, валютой. Поэтому мы здесь записываем эту норму.

Следующая норма взята нами из принятой абсолютным большинством голосов Декларации о суверенитете и тем самым ставшей уже конституционным актом: «изменение границ Российской Федерации требует согласия Федерации, осуществляемого путем всероссийского референдума». Но есть случаи, о которых я имел честь говорить на Съезде в июне. Когда происходит незначительная корректировка границ, проводить по этому поводу референдум неразумно, потому что, как мы прикинули, если проводить референдум, скажем, осенью, это будет стоить примерно триста миллионов рублей. Неизвестно, сколько это будет стоить, если проводить референдум по незначительному уточнению границ. Вы знаете, что в районе, который стал особенно «знаменитым» в конце шестидесятых годов<sup>1</sup> — остров Даманский — граница проходила по одному из берегов, а должна была проходить, как это и положено, по тальвегу. Это изменение было внесено, но проводить по этому поводу референдум было бы незначительно. Такой же незначительный обмен, по-моему, пятьдесят на пятьдесят, произошел между Союзом (имелась в виду территория России) и Китаем.

Нам представляется принципиально важной формулировка статьи 4.1.5, подпункт 2. Здесь мы учли, в частности, пожелание уважаемого депутата Батагова: «Границы между республиками не могут быть изменены без согласия их населения». У нас была формулировка: «по договору между республиками», но возникла потребность, и

---

<sup>1</sup> 60-е гг. XX в.

она нам высказывалась неоднократно и довольно настойчиво, дать более жесткую формулировку, которая соответствует теперь той, которая принята в ныне действующей Конституции.

Статья 4.1.5 прописана очень подробно, и сделано так не случайно. Это была принципиальная позиция нашей подкомиссии. Мы последовательно, на протяжении многих этапов и долгих, иногда очень бурных обсуждений, отстаивали нашу позицию. Мне приятно видеть, что мы нашу позицию отстояли. Мы считаем, что вопрос об изменении границ внутри Федерации болезненный и очень сложный. И нужно, чтобы Конституция отразила всю сложность этого процесса. Нельзя считать так, что какой-то народ в какой-то период истории не по своей воле потерял часть территории, и давайте ее просто возвратим. Дело в том, что на этой территории живут уже другие люди, живет не одно поколение. Если просто отдать территорию другому народу, то возникнет вопрос: а куда деваться тем, кто укоренился там на протяжении нескольких последних десятилетий, а может быть, и больше? Здесь как раз и закладывается механизм референдума.

В этой же статье мы записываем положение о том, что уважаем право народов на самоопределение, что тот народ, который высказался за то или иное изменение, вправе осуществить его и выделяется именно с той территории, на которой он это изменение поддержал.

Говоря о праве народов на самоопределение, мы полностью идем в русле международных правовых актов, которыми и должны руководствоваться. Я имею в виду прежде всего Международную конвенцию о правах человека и народов 1966 года.

Как видите, в подпункте четвертом определено, как проводится референдум: его проводит федеральный парламент после консультаций с заинтересованными субъектами Федерации, и затем результаты утверждаются тоже федеральным парламентом.

Мы значительно сократили в главе 4.2 сферу компетенции Федерации. Теперь она насчитывает 11 пунктов, причем пункт 11 предусматривает, что к ее компетенции относится только то, что перечислено в других разделах Конституции, то есть здесь фактически надо учитывать, что существует закрытый список из 10 положений.

Почему мы считали необходимым пойти по такому пути? Многие предлагали определить закрытый список компетенции республик, входящих в Федерацию. При внешней демократичности, на са-



мом деле это превращается в свою противоположность. Потому что если мы сформируем закрытый список, напишем: исключительная компетенция республик, входящих в Федерацию, то если у республики возникнет потребность осуществлять еще какое-то полномочие, это потребует очень сложного государственного механизма, и она не сможет сразу приступить к исполнению этих полномочий. Тогда как если мы в десяти пунктах определили то, что касается Федерации и ничего свыше, значит, все остальное остается за республиками. И какие бы новые факторы в их развитии не возникли, без согласия всех республик передать в федеральную компетенцию это невозможно.

Я бы еще обратил ваше внимание на два момента. Даже там, где идет речь об обеспечении единства общероссийского рынка, мы имеем в виду только правовое регулирование основ отношений. Это же относится и к основам уголовного и других законодательств. Мы не берем все на себя, а определяем только какие-то базовые положения. Все многообразие применения этих норм вообще остается субъектам Федерации, то есть республикам.

Я хотел бы в этой связи обратить ваше внимание на то, что хозяйственное законодательство остается в компетенции республик. Ресурсы, имеющие общифедеральное значение, международные связи (чего вообще не было), государственная служба (этого тоже не было) и многое другое находятся в компетенции республики.

Кроме того, обратите внимание, что, говоря о компетенции Федерации, мы не имеем в виду министерские структуры. Это тоже очень важно. Мы пишем Конституцию, а она определяет сферу деятельности парламента. В статье 4.2.2 мы не подразумеваем никакую министерскую структуру, так же, как и в статье 4.2.3. Повторяю: государственная служба, которая входит в Совет Министров, во все его подразделения, — это все отдается на рассмотрение субъектов Федерации.

Обращаю ваше внимание на статью 4.2.4. Раньше ее вообще не было, она внесена вновь. Мне представляется это настолько принципиальным, что я ее зачитаю: «Российская Федерация, республики и федеральные территории обеспечивают малочисленным народам защиту их исконной среды обитания, создают им условия для национального, экономического, культурного и языкового возрождения». Я думаю, что комментарии здесь излишни.

Статья 4.2.5. Посмотрите на подпункт 2, где говорится, что на территории республики законы исполняются государственными органами республик, не только Федерации, но и республик.

Таким образом, то, что вызывало действительно сильное, с моей точки зрения, абсолютно справедливое, противодействие со стороны республик, да и регионов (я сам глубокий противник этой системы, имею в виду что-то вроде губернаторов, каких-то представителей и так далее), в нашем разделе это исключается. Более того, этот пункт сейчас снят в пятом разделе, нет статьи 5.3.12 б. Она снята.

Не буду подробно останавливаться на статье 4.2.6, поскольку здесь просто раскрывается суверенитет республик: они принимают конституцию, издают законы, образуют свою систему государственных органов.

Статья 4.2.7. Еще раз подчеркиваю, что республика самостоятельна в управлении своими внутренними делами. Но кроме того, она участвует в осуществлении федеративных полномочий, имеет права федеральной законодательной инициативы, то есть это не значит, что законы издаются где-то в Кремле или на Краснопресненской набережной, а республика должна их воспринимать как некую данность, упавшую с небес. В этой же статье подчеркивается, что Российская Федерация не имеет права издавать законы и иные акты в сфере исключительной компетенции республик. Очень жесткая формулировка. Мы долго думали, как сформулировать, чтобы не было никакой двусмысленности. То есть Федерация не может вмешиваться в то, что отнесено к компетенции республики.

Два слова о федеральных территориях. По нашему проекту они также пользуются правами самоуправления в рамках своей компетенции.

О международных договорах я сказал.

Хочу обратить ваше внимание на главу о языках, она сформулирована значительно мягче, чем это было в первоначальном проекте.

И, наконец, принципиально важной нам кажется глава 4.5 — о взаимной ответственности.

**Из зала.** У нас нет этой статьи.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Значит, не допечатали. Но эта статья сохранена. Хочу обратить ваше внимание на последовательность: «Взаимная ответственность Российской Федерации, республик и федеральных территорий». Речь идет о том, что не только республика не-

сет ответственность, если она каким-то образом последовательно и настойчиво нарушает общий строй жизни и тем самым затрудняет условия жизнедеятельности всех, составляющих Федерацию, но и Федерация за причиненный ущерб несет наказание. Это одно из положений, которое полностью отсутствовало раньше.

Спасибо. Благодарю вас. Готов ответить на вопросы.

**Председательствующий.** Спасибо. С Вашего разрешения, у меня есть один вопрос, который носит принципиальный характер и может определить нашу сегодняшнюю дискуссию, во всяком случае направить в какое-то русло.

Федор Вадимович, как Вы считаете, если мы говорим о федеративном государстве, то формируется это федеративное государство изначально, в том числе определяется компетенция, полномочия и так далее конституционно или на договорных началах?

**Из зала.** На договорных началах.

**Ф.Б. Шелов-Коведяев.** Вы знаете, сейчас принята такая модель, что Конституция будет приниматься референдумом. По крайней мере, на всех уровнях говорится об этом. Если Конституция будет принята, значит, будет принят и раздел федеративного устройства, то есть это и будет договор.

**Из зала.** Должно быть наоборот — сначала должен быть подписан договор.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я к этому вернусь. Я это запомнил.

**Председательствующий.** Это как раз принципиальные различия. Я, например, тоже считаю, что сначала, если мы говорим о федеративном государстве, надо его создать, а потом уже писать Конституцию этого государства. Россия имеет свою большую специфику, нельзя не учитывать, что здесь... (мысль не закончена).

**Н.Л. Ген,** *Сыктывкарский национально-территориальный избирательный округ, Коми ССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Я хотел задать один из аналогичных вопросов. Федерации бывают нескольких видов: федерация между субъектами, которые делегируют часть своих полномочий федеративным органам (центру), и федерация, которая имеет место в нынешней РСФСР, когда центр наделяет определенными полномочиями свои субъекты. В данной Конституции, как я понял, второй вариант. Я хотел бы уточнить такие вопросы. В старой Конституции, ныне действующей, автоном-

ные республики являются государствами. Вы же предлагаете назвать их национально-государственными образованиями.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Национальные государственные образования, имеющие конституционный...

**Н.Л. Ген.** Я понял.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Республика — это что? Это государство.

**Н.Л. Ген.** Извините, если республика — это государство, тогда ее надо назвать государством, если это государственное образование — назвать государственным образованием.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Государственное образование — понятие более широкое, чем государство. Государство входит в это понятие.

**Н.Л. Ген.** Я помню, один из руководителей нашего парламента говорил, что это государственные образования, а не полноценные государства. Вы имеете это в виду как государства?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Как государства, конечно. Разве конституция может быть у негосударства?

**Н.Л. Ген.** Спасибо. Еще один вопрос. Статья 4.1.5: «Границы республик — и далее по тексту — могут быть изменены в порядке, установленном настоящей Конституцией и федеральным законом». Согласно конституциям автономных республик и нынешней Конституции России границы автономной республики могут быть изменены только с ее согласия.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Пункт 2, читаю: «Границы между республиками не могут быть изменены без согласия их населения».

**Н.Л. Ген.** Извините, тут написано: между республиками, а если произойдет что-либо внутри этой республики? Там написано четко, что территория ее может быть изменена только с ее согласия.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Понимаете, какая вещь. Мы все-таки не должны отсекалть возможность, скажем, если Кабарда захочет разделиться с Балкарией.

**Н.Л. Ген.** Вы хотите решать это из Москвы?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет, это мы не хотим решать из Москвы. Мы предлагаем механизм. Вам не нравится механизм, предложите другой, но писать, что они никогда не смогут этого сделать, что они обречены, это же просто антигуманно.

**Н.Л. Ген.** Я Вас понял. И последний вопрос. В статье 4.2.7, часть 3 говорится: «Российская Федерация не имеет права издавать законы и иные акты в сфере исключительной компетенции республик».

Я здесь не нашел исключительной компетенции республик. Может, поясните?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я уже сказал о том, что мы не хотели специально делать закрытый список исключительных компетенций республик. Ведь если Вы захотите когда-нибудь расширить этот список, если возникнет какой-то фактор в жизни республики, который выходит за список, то Вы не сможете это сделать, не преодолев очень сложной процедуры. Вам нужно будет двумя третями голосов изменить статью Конституции.

**Председательствующий.** Это никогда не делается.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Поскольку Вам нужно будет внести новую компетенцию в статью Конституции, то нужно будет собрать две трети голосов. Это очень сложно. Поэтому мы определяем в исключительном ведении Российской Федерации 10 пунктов. Все остальное отдается. Мы не можем сейчас даже представить, что еще будет, как мы будем писать; у одной республики — одно, у другой — другое.

**Н.Л. Ген.** Извините, по-моему, самый главный вопрос: что эти республики будут решать? Будут ли они входить в состав Российской Федерации или нет на основе того, что им остается? Если мы не определимся, они тоже могут не определиться.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Им отдано все, кроме того, что изложено в десяти пунктах.

**Н.Л. Ген.** Здесь этого не написано.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Это как раз написано. Вы понимаете, совершенно чудовищный механизм. Мы говорим, что исключительная компетенция Федерации — 10 пунктов. Больше Федерация себе никогда ничего не возьмет.

**Председательствующий.** Уважаемые народные депутаты, давайте так: не надо тут уговаривать один другого. Каждый высказывает свою позицию, вносит свои добавления, исправления и так далее.

**А.К. Микитаев,** *Зольский национально-территориальный избирательный округ, Кабардино-Балкарская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Насколько я понял из этого раздела, федеральные территории будут нести меньше расходов, чем республики. Как же это обеспечивается? Ведь налоговая система единая по Российской Федерации?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Это вопрос, наверное, не ко мне, а к тому, кто писал раздел о финансовой системе, потому что я не экономист и не могу Вам все точно рассказать. Но Вы правильно уловили разницу, предполагается, что республика платит налог на общие федеральные нужды, а федеральная территория находится как бы на содержании федерации, то есть она получает от нее постоянную помощь. А республика права на постоянную федеральную помощь уже не получает, потому что она — государство, а оно не может сидеть на дотации. Вы говорите, что здесь об этом написано не ясно, и надо сделать так, чтобы было яснее? Хорошо, давайте напишем.

**М.А. Митюков,** *Алтайский территориальный избирательный округ, Хакасская автономная область, член Верховного Совета РСФСР.*

Высокий уровень абстракции этого закона порождает много двусмысленностей, и, видимо, придется писать комментарии, растолковывать гражданам России, что это означает. Вот статья 4.2.5 часть 2. Тут написано: «На территории республик законы и другие нормативные акты Российской Федерации исполняются государственными органами Федерации и республик. Сразу возникает вопрос, что на территории якобы субъектов федерации действуют две системы органов власти — органы федерации и республик или как-то по-другому надо понимать?»

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** В данном случае мы идем по тому пути, который давно известен в международном конституционном праве, так что для меня как-то неожидан этот вопрос, поскольку в юриспруденции это очень известная формула. Речь идет, конечно, не о параллельных структурах власти. Просто имеется в виду, что федеральное законодательство доводится федеральными органами до сведения государственных органов субъектов федерации, которые принимают эти законы к своему исполнению.

**М.А. Митюков.** Тогда так и надо написать по-русски, что органы федерации осуществляют полномочия через органы государственной власти и управления субъектов федерации, чтобы любому читающему было ясно.

Или взять статью 4.1.1. Тут дана двойная терминология земель республики. И у тех, кто начинает толковать грамматически, возникает вопрос: к республике это относится или только к национальным государственным образованиям? По Вашей терминологии вроде бы

и к региональным государственным образованиям относится. А земли к чему относятся, это могут быть национальные государственные земли или только региональные государственные образования? Получается опять-таки двусмысленное, двойное толкование, а Конституция должна быть четким законом, где понимать можно только так и не иначе.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я отвечу по порядку. У Вас здесь был как бы элемент выступления. И я должен сказать, что такой формулировки, которую Вы предлагаете (я уважаю Ваши юридические навыки) для статьи 4.2.5, подпункт 2, нет ни в одном конституционном тексте, ни в одном, который нам удалось видеть.

**М.А. Митюков.** Мы высказываем сомнение, поймут ли и как поймут люди, которые будут читать эти законы. Тут же нужны комментарии.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Ничего особенного тут нет. Мы, во всяком случае, этого не видели, но мы учтем.

**М.А. Митюков.** Авторам понятен смысл, а другим?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Вот тут я вообще не вижу никакого вопроса. Будет национальное государство называться землей, какой-нибудь Чеченской землей, скажем. Или это будет региональное образование, здесь учитывается все-таки российская традиция.

**М.А. Митюков.** В российской традиции — земли.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Минутку... Как раз в российской традиции существовала Новгородская земля. Смоленская.

**М.А. Митюков.** Это было в тьму-таракань?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Не надо. Простите, уважаемый депутат Митюков, я Вас не перебивал.

**М.А. Митюков.** Приношу извинения. Виноват.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Кстати, насчет тьму-таракани вы глубоко заблуждаетесь: такой земли никогда не было. Она закончила свое существование в начале XIII века, поэтому землей она назваться не успела. Это исторический факт. Наверное, надо все-таки оперировать правильно.

**М.А. Митюков.** Согласен.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Так что никакой трагедии я не вижу. Это государство будет называться республикой, а какое-то захочет называть себя землей. И что же здесь такого? Здесь никакой нет двусмыс-

ленности. Мы просто считаем, что есть возможность использовать исторический опыт, который был в России. Вот и все.

**М.А. Митюков.** У меня был вопрос насчет территориального верховенства субъекта федерации. Он возникает опять, видимо, из-за противоречивости первого, второго параграфов и пятого параграфов 4.1.5. Нужно, видимо, здесь как-то исправить редакционно.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет. Здесь речь идет о том, что мы не определяем всего многообразия форм. Мы не можем в двух или трех абзацах определить все то, что относится к сфере федерального законодательства, то есть мы просто пишем, что это будет определяться, в том числе и в федеральном законе. Просто конституционный текст требует такой формулировки: определяется настоящей Конституцией и федеральным законом. Это просто корректная отсылка к тому будущему федеральному закону, который раскроет положение настоящей Конституции, то есть это то, что называется органическим законом.

**М.А. Митюков.** К сожалению, нигде федеральный закон не указан. Только в одном месте, в четвертом пункте.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я говорю — закон! А дальше, в конце, есть, кстати, список органических законов, где говорится: закон о статусе и границах республики или федеральных территорий. Так что все это есть.

**Председательствующий.** Спасибо. Первый микрофон, пожалуйста.

**Г.А. Идельбаева,** *Баймакский национально-территориальный избирательный округ, Башкирская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

У меня два вопроса. Первый — любое государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав Российской Федерации. Этого я не понимаю. Как это — любое государство? И Англия тоже может? (В зале смех.)

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Действительно, такая норма именно в такой формулировке существует. Чтобы немного разрядить обстановку, скажу, что, когда мы писали, мы шутили в рабочей группе: чтобы действительно решить проблему северных территорий для Японии, ей можно предложить вступить в Российскую Федерацию. И она сразу объединится с ними.



**Г.А. Идельбаева.** И африканские государства тоже? Да? (Смех в зале.)

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет. Вы понимаете? В принципе, это возможно.

**Г.А. Идельбаева.** Это очень интересно действительно. Я не против, пусть, но можно ли?

**Председательствующий.** Второй вопрос, пожалуйста.

**Г.А. Идельбаева.** Другой вопрос — границы между республиками не могут быть изменены без согласия населения, и здесь в договоре говорится — с учетом результатов референдума. Кажется, что здесь все-таки забыт механизм защиты интересов коренных меньшинств. Это касается не только нашей республики. А республик с большинством коренного населения, как вы знаете, очень мало. Например, рядом с нами Татария, Башкирия, смешанные районы. У нас больше татар — 22 процента. И если они захотят, например, присоединить северные районы, результаты референдума будут не в пользу башкирского народа. Как быть с интересами коренного населения? Или, например, районы Челябинской области. Там русских 40 процентов. Если они захотят объединиться с соседней областью, результаты референдума — опять не в пользу коренного населения.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Так вот здесь как раз и заложен механизм этой защиты. Смотрите, речь идет о согласии всего населения. Если татары захотят выделиться, они же все равно (если будет проведен общий референдум) со своими 22 процентами окажутся в меньшинстве, потому что и башкиры, и русские проголосуют против. (Шум в зале.)

**Г.А. Идельбаева.** Механизм какой-то должен быть.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Правильно. Выше заложена норма, которая ограничивает это право. Вот ведь о чем идет речь.

**Г.А. Идельбаева.** А если республика, например Башкирстан, не согласится объединиться?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Ну, так здесь же написано: без согласия это невозможно.

**Г.А. Идельбаева.** Не республика, о населении здесь идет речь. Между прочим, мы часто будем сталкиваться и с интересами малочисленного коренного населения. Механизм защиты и в Конституции, и в Федеративном договоре, мне кажется, должен быть. Меня, наверное, все-таки поддержат представители малочисленного корен-

ного населения. Здесь, в Федеративном договоре, этого, к сожалению, нет.

**Председательствующий.** Все, Гульфия Азнагуловна, спасибо.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я понимаю Вас. Думаю, Вы бы хотели, чтобы здесь было написано: границы между республиками не могут быть изменены без их согласия, без согласия республики. Так я Вас понимаю?

**Председательствующий.** Вопрос, над которым нужно серьезно думать, редактировать. Сложна даже постановка вопроса. Пожалуйста, депутат Бичелдей.

**К.А. Бичелдей,** *Шагонарский национально-территориальный избирательный округ, Тувинская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

У меня два вопроса. Для начала давайте попробуем определиться, конкретизировать субъекты федерации. Я так понял, что будет три типа. Два? А что тогда означает: «а также из федеральных территорий»?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Все имеют равноправный статус республик, как бы они ни назывались — республика или земля, все равно они имеют одинаковый статус — республиканский. И второй тип — федеральная территория. То есть один тип — республика, второй — федеральная территория.

**К.А. Бичелдей.** А что тогда такое — региональная?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Можно быть национальным субъектом федерации, а можно быть региональным субъектом федерации.

**К.А. Бичелдей.** Региональным? Хорошо. И второе. По отношению к 4.1.5, пожалуйста. Пункт третий (третья часть). Получается, что реализуется право на самоопределение только в пределах Российской Федерации. А если республика захочет воспользоваться правом на самоопределение нации и выйти из состава России? Такое не предусматривается? (Реплики из зала.)

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Минутку, минутку. Тут я должен Вам сказать следующее. Ни одна Конституция ни одного федеративного государства, ни одного, можете проверить мои слова, не предусматривает права на выход. Другое дело, что фактически право на выход в некоторых случаях реализовано было даже без закона, независимо от того, что было записано в Конституции.

Я Вам приведу самый свежий пример, может быть, он несколько экзотический, но я прошу Вас воспринимать его без юмора, потому что это было вполне серьезное дело. Когда из Малайзиской федерации захотел выйти Сингапур, он это сделал, хотя в конституции Малайзии ничего не написано о том, что субъекты этой федерации имеют право на выход — раз, и во-вторых, не было такого закона.

**К.А. Бичелдей.** Я Вас понял. Тогда другой разговор.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Сейчас, секундочку. Если мы говорим о федерации как о едином государстве, то тогда не может быть права на выход. Если мы говорим о праве на выход, то тогда это не есть единое государство, а союз государств. Но тогда каждое государство, претендующее на право выхода, должно стать государством в собственном смысле слова, то есть иметь все, что имеет настоящее государство: армию, таможенную, валюту, воздушный флот и так далее.

**К.А. Бичелдей.** Это само собой. Тогда другой разговор.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет, это не другой разговор...

**К.А. Бичелдей.** Я хочу задать вопрос о другом...

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** То есть Вы понимаете, какая вещь. Сейчас ни один из тех, кто является субъектом Российской Федерации, не может себе этого обеспечить.

**К.А. Бичелдей.** И не собирается, как я знаю. Ну хорошо, другой разговор. Тогда автономная республика, если пожелает, может на основе референдума изменить статус республики до союзного, выйти из состава РСФСР и образовать союзную республику в составе СССР. Это что? Во-первых, изменение границ. И, во-вторых, право на самоопределение. Как мы его будем закладывать?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я скажу очень простую вещь. Во-первых, давайте подождем, что будет с Союзом. Я думаю, что в ближайшие дни будет опубликован проект Союзного договора, который все получившие его республики считают полным кошмаром, потому что полностью сохраняется не только нынешнее положение, но и вся ведомственная структура, подчиненность, собственность. Я думаю, что договор такого рода, как договор единого, унитарного, централизованного государства, существовать не будет. А может существовать, видимо, Союз как союз государств, то есть как конфедерация или даже, может быть, как более свободное объединение. Так вот для того, чтобы стать полноправным членом такого объединения государств, каждое государство, которое захочет в него войти, должно быть госу-

дарством в том смысле, о котором я сказал ранее. Поскольку Вы говорите, что не хотите быть такими государствами, тогда Вы не сможете войти в этот союз, или содружество, или сообщество. Я не знаю, как оно будет называться.

**К.А. Бичелдей.** Тогда получается так, что в Конституции РСФСР в законодательном порядке закрывается право на самоопределение в порядке изменения статуса республики до союзной. Плюс к этому делим или не делим, а это означает, что территорию РСФСР нельзя изменять. Значит, республика не может повысить статус до союзного?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Ничего не закрывается. Все возможно. Здесь нет слова «не делим», где вы его прочли?

**К.А. Бичелдей.** Статья 1.1. раздел 1.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Это о суверенитете.

**К.А. Бичелдей.** 4.3 — там тоже имеется. Самым монархическим образом закрывается право.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** На территории не написано, что она неделима.

Простите, но этот пункт был принят. 941 голос был об изменении границ Российской Федерации путем референдума. Это положение есть в Декларации о суверенитете. У нас было на Съезде 1026 человек, 941 из них проголосовали за эту формулировку.

**Председательствующий.** Федор Вадимович, давайте договоримся так: вопрос — ответ. И не отвлекаться от существа вопроса. Я прошу первый микрофон.

**Н.А. Павлов,** *Тюменский национально-территориальный избирательный округ, Тюменская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемый Федор Вадимович, у меня только один вопрос. Я живу в городе Тюмени, который относится к Тюменской области. Для того чтобы мне целенаправленно отстаивать или не отстаивать Конституцию в случае вынесения ее на референдум, я должен буду четко, однозначно, просто объяснить нашим гражданам, в какую республику мы попадем. Естественно, нужно представлять ее границы и так далее.

Я предвижу ответ, что переходное положение предусматривает достаточно длительный процесс конституирования этих так называемых региональных республик. Но ответ-то должен быть к момен-

ту референдума, а не после конституирования. Потому что если на референдум люди идут, не зная, в каком государстве будут, по крайней мере, если я не приму в этом участие своей доброй волей, при всем уважении к создателям этого документа, то, наверное, найдутся другие люди, которые спросят: товарищи, вы понимаете, за что вы голосовать собираетесь? Как можно голосовать за документ, который определяет жизнь неизвестно где! Это первый вопрос. И еще. Сколько, по мысли автора этого раздела, предполагается конституировать таких региональных республик?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Тюмень подписала соглашение шести областей? По-моему, подписала.

**Н.А. Павлов.** Она не подписала. А если кто подписал, я вам скажу, это пока никакого значения не имеет. Это всего лишь политические игры, не имеющие реального содержания.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я продолжу свою мысль. Спасибо за комментарий. Вы можете совершенно спокойно отвечать, что они могут войти туда, куда захотят. Речь идет о том, каково будет региональное образование, а не о том, чтобы выйти. То есть может быть Тюменская область, как она есть. Если это сложившийся, тесно связанный экономическими, социальными и прочими связями регион, он может образовать отдельный субъект.

У нас в Конституционной комиссии есть различные предложения на этот счет. Они будут размножены. Есть концепция того, что в принципе каждая область, каждый край может стать субъектом. Как их объединить? Есть разные варианты, предложения. Это предлагают экономические географы, люди, которые всю жизнь работают над проблемами региональной экономики. Такие проработки имеются. Сейчас я бы не стал занимать ваше время, чтобы характеризовать каждую из моделей, которая предлагается.

**Председательствующий.** Второй микрофон.

**Н. Махиянов,** *Нижекамский территориальный избирательный округ, Республика Татарстан.*

У меня два вопроса. Первый. Статья 4.2.3, пункты 9 и 11 достаточно важные. Миграционные процессы и гражданство республик. Дело в том, что если у нас пойдут экономические преобразования и осуществится экономическая самостоятельность крупных регионов, то жизненный уровень в разных регионах, по-видимому, будет различаться. Начнутся процессы миграции населения одного региона в

другой, от которых местные власти не будут в восторге. Эти процессы попытаются остановить принимаемыми у себя законами о гражданстве в своей республике, в своих регионах. Сейчас эти процессы, скажем в Москве, регулируются паспортной системой. В перспективе она будет отменена. Мы поняли, что это очень болезненный процесс. Нет ли смысла в этом случае сослаться на отдельный конкретный документ, который бы подразумевал содействие, соотнесение двух гражданств, пока я не говорю о союзном гражданстве, — российского и местного республиканского?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я бы обратил внимание на раздел о гражданстве, где в статье 4.3.3 написано, что республики, федеральные территории не могут ограничивать права и свободы, вытекающие из состояния гражданства Российской Федерации. То есть здесь признается примат российского гражданства, так же, как во всех конституциях федеральных государств.

Я понял, какой вопрос вы затронули. Какой-то ограничительный механизм, который может вводиться тем или другим субъектом, не должен затрагивать международно признанные права и свободы.

**Н. Махиянов.** В США действует закон о гражданстве. Мы не кричим, что он противоречит правам человека. Там Наврогилова чуть ли не десять лет ждала. А когда у нас в Литве вводят закон о гражданстве, все русскоязычное население начинает кричать «караул». Почему-то мы субъективно подходим к некоторым проблемам.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я скажу, в чем дело, дело не в субъективности. Дело в том, что закон о гражданстве в США предполагает, как только Вы становитесь гражданином Соединенных Штатов, в тот же день Вы получаете все права. Если в этот день происходят выборы президента, Вы участвуете в этих выборах как избиратель. А прибалтийские законы о гражданстве ограничивают избирательные права, связывая их с цензом оседлости, что действительно является нарушением прав человека, Вы можете не давать гражданство какое-то количество лет, объясняя тем, что человек должен пройти натурализацию, то есть он должен укорениться. Это уже другой закон, а не о гражданстве. Как только человек стал гражданином, он должен пользоваться всеми правами.

**Н. Махиянов.** Второй вопрос. Статья 4.2.2, четвертый подпункт. В этой статье к исключительному ведению Российской Федерации отнесены межгосударственные отношения и внешняя политика. При об-

суждении Федеративного договора я не раз обращал внимание депутатов на этот пункт, и Вы сегодня сказали, что фактически национальные республики Вы признаете государствами. Раз Вы их признаете государствами, значит, эти государства имеют право вступать в межгосударственные отношения. А здесь четвертым подпунктом Вы режете права национальных республик вступать в отношения не только с какими-то европейскими государствами, но и, например, с Казахстаном, с которым отношения для нас являются межгосударственными.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я хотел бы снять остроту Вашего вопроса тем, что мы имеем в виду федеральную внешнюю политику, общегосударственную внешнюю политику. Одна республика от имени всей федерации или даже большинство республик от имени всей федерации не могут проводить ту или иную политику.

Статья 4.2.3, подпункт 7 — международные связи кроме тех, которые...

**Н. Махиянов.** Международные связи, а не межгосударственные отношения.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Международные связи включают и это.

**Н. Махиянов.** Здесь нужно четко указать, а не играть втемную. Если отношения национальной республики с каким-то государством, не важно каким — Казахстаном или Турцией, идут в пику сегодняшним интересам федерации, то эти отношения надо пресекать. Эта мысль должна быть четко выражена. Если Вы затуманиваете эту мысль, ничего хорошего не получится... Этот вопрос острый. Он все равно всплывет, потому что Вы признаете, что эти республики являются государствами.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Здесь написано: в пределах своей компетенции республика может вступать в отношения с другими государствами и международными организациями. Статья 4.2.7. Здесь отмечено: «эти отношения не должны наносить ущерба законным интересам Российской Федерации, составляющих ее республик и федеральных территорий», то есть вступать в отношения с другим государством могут, но не нанося ущерба.

**И.Ю. Костоев,** *Сунженский национально-территориальный избирательный округ, Чечено-Ингушская АССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Самое удивительное здесь для меня — это содержание этой бумаги и то, что, когда у нас в Верховном Совете создан Совет националь-

ностей, в этом документе как раз права национальностей полностью начинают исчезать.

Во-первых, мы договорились, что должен быть Федеративный договор. На основе этого договора создается федерация нового типа, нового содержания, нового направления. Об этом договоре здесь ничего не сказано. Не дается никакой ссылки, откуда берется эта Конституция. Вы делаете ссылки на американцев, на шведов, на англичан. Но ведь эти люди в общем-то живут совершенно в других условиях. У них нет таких проблем, которые есть у нас. Почему в основу этого документа не положен федеративный документ? Добровольное согласие этих наций, которые входят в состав нашей федеративной республики, в том, что они договариваются жить вместе.

Во-вторых, вместо понятия «государство» в отношении автономных республик появилось какое-то непонятное название «государственное образование». Когда мы открываем энциклопедический словарь, там не написано «государственное образование», там написано «государство».

Вы начали перечислять атрибуты, которые должны быть присущи государству: танки, самолеты, армия, таможни и так далее. Я Вам говорю, что Древний Рим существовал как государство, не имея на одной винтовки. В Африке существуют сейчас государства, которые не имеют ни одного самолета, а только два ржавых танка. Поэтому те атрибуты, о которых Вы говорите, что они обязательно должны быть у государства, это Ваше чисто субъективное понятие. Так что позвольте с Вами не согласиться. Далее, все важнейшие вопросы — образования или не образования, Вы предлагаете вынести на Всероссийский референдум. Вы прекрасно знаете, что в Российской Федерации большинство русских, и говорите, что на Съезде голосовали 900 с чем-то человек. Да? Такое большинство будет при любом референдуме. Но тут же Вы отметили, что в этой Конституции заложена забота о малочисленных народах. Но в чем она выражается, здесь я не пойму. В этой Конституции я не вижу ни одного слова о том, чтобы снять те напряжения, которые у нас были. Наоборот, ремни затягиваются еще сильнее. Я считаю, что это будет детонатором для развязывания у нас гражданской войны и, между прочим, не только между национальностями, но даже между областями чисто русскими,



которые, как Вы говорите, имеют право на государственность, на статус республик и т.д., на какую-то атрибутику.

**С места.** На атрибутику они имеют право по истории, потому что каждая нынешняя область имеет свою историческую атрибутику.

**И.Ю. Костоев.** Теперь, статья 4.1.5 повторяет другую статью. Первая и пятая повторяются в плане текста и смысла...

Дальше. Здесь ничего не сказано о репрессированных народах. Как они должны восстанавливать свои права? Между прочим, я имею в виду статьи, которые говорят о новообразованиях. Когда эти республики лишались своей государственности, когда по отношению к ним был совершен геноцид, в Конституции, между прочим, тоже было записано, что республика без ее согласия...

**Из зала.** Границы не меняются.

**И.Ю. Костоев.** Границы не меняются и тем более не уничтожаются ее народ. Где здесь написано, что антиконституционные акты должны быть отменены? Я согласен с тем разделом, в котором говорится, что территория республики без ее согласия не меняется, но в то же время, где записано, что отменяются антиконституционные акты? В конституциях, которые были приняты в 1936—1937 годах, говорилось в общем-то то же самое и те же положения были изложены. Где отменяется это? А вы знаете, что на территории Российской Федерации живет около 4 миллионов людей, которые репрессированы и до сих пор не восстановлены в своих правах. Имеются в виду не права на то, что они сегодня хотят отличаться, а то, что они лишены своей государственности, у них исчезают язык, культура, самобытность и все, что присуще любому народу. Им не до жиру, им бы выжить. Вот какая у них цель. Вот по этой Конституции они никогда не вылезут из этого состояния, они исчезнут.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Ибрагим Юсупович, я готов заслушать все Ваши конкретные предложения... Мне кажется, что за исключением того, что говорилось более или менее конкретно, такие, общие обвинения, мне представляется, не подкреплены фактами, и я их пока не воспринимаю...

**И.Ю. Костоев.** Конкретный вопрос: Вы говорите о референдуме всероссийском. Что может сделать любой народ, даже все народы другой национальности, кроме русского, на общем всероссийском референдуме? Никогда в жизни ни один вопрос не пройдет, если этого не захотят русские. Это справедливо, Вы считаете? А если будет

референдум, касающийся национальной культуры народов, которые по численности меньше русских?

**С места.** Но ведь об этом референдуме вообще нет ни слова.

**И.Ю. Костоев.** Ну, допустим, я говорю, соберется миллион человек, по закону о референдуме...

**С места.** А зачем допускать то, о чем в Конституции вообще не идет речь?

**И.Ю. Костоев.** Если в Конституции об этом не идет речь, то это остается на полную свободу того миллиона, ста тысяч, одной тысячи или десяти человек, которые захотят реализовать свое право.

**С места.** В Законе о референдуме говорится, что миллион человек, собрав подписи, могут провести референдум. Допустим, победила «Память» и говорит: «Давайте на сегодняшний день уничтожим евреев». Или еще что-то попытаются сделать крайнее. Вы представляете? И зажигаются националистические, шовинистские чувства одного народа, который этот референдум проводит. Что тогда будет?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я не вижу, где здесь проблема федеративного устройства? Здесь же, в Конституции, записано, что не может быть дискриминации по расовому, национальному, религиозному и прочим признакам. То есть такой референдум не может быть проведен, исходя из принципов Конституции.

**Председательствующий.** Товарищи! Я хотел, чтобы задавали конкретные вопросы и на них были конкретные ответы. Какую поправку дать, кого подключать, может быть, эксперта подключить и так далее.

**С.А. Бадмаев,** *Дербетовский национально-территориальный избирательный округ, Калмыцкая ССР, член Верховного Совета РСФСР.*

Я хотел бы прояснить несколько противоречий, выслушав ответы. Статья 4.1.3. В ней, в частности, говорится так: «...Изменение границ Российской Федерации требует согласия федерации». Я хотел бы оттолкнуться от аналогии. Россия, приняв суверенитет, не хочет, чтобы судьба ее границ зависела от Таджикистана, Узбекистана и так далее. Почему субъекты республики, входящие в состав России, должны зависеть от решения других территорий? Вот конкретная ситуация. Наша республика решила перейти из одного статуса в

другой, и, естественно, идет изменение границ. Почему этот вопрос должна решать вся Российская Федерация?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я повторяю, что, во-первых, надо помнить о том, что Россия входила в Союз как независимая, суверенная... Это мы не сегодня так хотим, давайте вспомним 1922 год. Был заключен Союзный договор между Россией, Украиной, Белоруссией, Закавказской Федерацией и Туркестанским краем, как независимыми друг от друга государствами. И Союз функционировал как унитарное государство, но по Союзному договору и по Конституции он не является государством, он является Союзом государств.

**С.А. Бадмаев.** Я говорю о логике.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** А отсюда и логика: государство может выйти из любого Союза, в который оно вступило. Из любого! Из НАТО, СЕАТО, из Европейского экономического содружества и так далее.

А насчет референдума я просто вам говорю, не ссылаясь на цифру как таковую.

**С.А. Бадмаев.** Для точности я задам второй вопрос.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Простите, но я не закончил ответ. Я ссылаюсь на цифру не для того, чтобы заниматься этой магией, а для того, чтобы сказать, что статья, принятая больше чем двумя третями голосов, статья — Декларация о суверенитете, становится конституционным актом. Если вы хотите отменить эту статью, эту формулировку, надо получить две трети голосов против нее. Мы не можем записать сюда ничего другого, потому что у нас есть уже Декларация, которая является конституционным актом.

**С.А. Бадмаев.** Я задал конкретный вопрос и хочу услышать конкретный ответ, потому что ваши разъяснения небесспорны. История показывает, что иногда бывает не так, как мы записываем.

Второй вопрос. Если следовать вашей логике, то почему мы тогда в статью 4.1.5 закладываем следующее: «...Население части республики или федеративной территории либо сопредельных частей нескольких республик, а также компактно проживающие народы, реализуя свое право на самоопределение, могут образовать новую республику или федеральную территорию в порядке, установленном новой Конституцией...» Получается, на верхнем уровне мы закрепляем жестко, а на нижнем уровне раскалываем народы, проживающие в одной маленькой республике, входящей в состав России.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Мы ничего не раскалываем.

**С.А. Бадмаев.** Тогда, извините, уточню свою мысль. В 43-м году изменили территорию Калмыкии, выслав народ. Теперь мы будем говорить, что вернуть Калмыкии старую территорию не можем. Но эта территория входит в состав нынешней Калмыкии, проживающая там часть ее населения хочет выйти из состава республики и присоединиться, скажем, к Ростовской области. Как этот процесс регулировать? С одной стороны, мы ничего не можем сделать, чтобы вернуть старое, а с другой — чтобы удержать то, что сегодня имеем. И логика этого закона как раз и закрепляет это ненормальное положение.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет, речь сейчас идет о другом. А к вашей ситуации имеет отношение второй подпункт, где требуется согласие всего населения республики на такое изменение.

**С.А. Бадмаев.** Но второй подпункт и третий — противоречат друг другу.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я же не сказал, почему не противоречат. Есть такой народ, как вепсы, который живет сейчас, разделенный между тремя областями. И вот представьте себе, что народ развился настолько, что у него есть инфраструктура, экономика, политические структуры, что он хочет выделиться в отдельную республику. Он что, не имеет на это права? Вот к такой ситуации и относится этот пункт, а к вашей ситуации — другой. Вот и все.

**С.А. Бадмаев.** И последний у меня вопрос. Глава 4.2 «Компетенция Российской Федерации». Вы говорили только о десяти пунктах, не более. Но вот пункт 11: «Другие вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации в ведение федеральных государственных органов». Фактически этот пункт безгранично расширяет все остальные вопросы компетенции.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** А здесь не написано, что нет?

**С.А. Бадмаев.** Тем более что не оговорена компетенция республик.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я должен сказать, что мы это сделали для того, чтобы дробить понятие «федеральные выборы». Это то, что отнесено к Конституции. Скажем, раздел государственного устройства. Говорится, как выбирается парламент, как выбирается президент. Давайте напишем: выборы президента, избрание парламента, но это будет мелко и неинтересно. Это не все вообще, а то, что содержится

в разделе о государственном устройстве. Больше ничего. И судебная власть. Назначение, скажем, генерального прокурора.

**А. Ф. Чайковский**, Калининградский национально-территориальный избирательный округ, Калининградская область, член Верховного Совета РСФСР.

Можно очень долго говорить о Конституции. Я выскажу свое мнение.

Я считаю, что эта Конституция опережает время. У нас сейчас все основания для ее принятия. Но я стою на той точке зрения, что вначале мы должны договориться о создании Федерации.

А теперь по ее содержанию. Я считаю, что статью 4.1.5 подраздела 3 в такой формулировке давать нельзя. Давайте разберемся. Допустим, Крым, где полтора миллиона русских и где в феврале будет проведен референдум, со временем станет российским. Там три народа. И украинцы, и татары в этой ситуации потребуют своей государственности. Это ни к чему хорошему не приведет.

Здесь единственный выход — можно обратиться к опыту Швейцарии — это национально-культурное образование без границ. А такая формулировка не позволяет найти выход из такой сложной ситуации. Это обязательно вызовет раздоры, и дай бог, чтобы только раздорами все закончилось. Поэтому я согласен с коллегами, что к этому пункту надо очень внимательно отнестись. Иначе мы встанем на путь, который может привести к вооруженному столкновению между народами.

Следующий момент — вопрос о гражданстве. Мы пока гражданство российское не узаконили. Нет его. Я еще в августе об этом написал, зная, что комиссия еще работает. Это сложнейшая проблема, тяжелейший вопрос, всегда рождающий распри между различными группами населения. Возьмем, к примеру, Прибалтику: еще неизвестно, какой оборот там примут события.

Следующий момент. Вы говорите — Союз, обязательно республики, свои армии и так далее. Но надо учитывать специфику наших республик, в том числе и специфику Союза. В любом случае Декларацию о суверенитете мы уже провозгласили. Никто не сомневается в том, что часть компетенции мы рано или поздно отдадим. Это сделать нас заставит единый рынок и так далее. В такой ситуации Союз будет существовать. Допустим, такая сила, как оборона, будет у Союза. Как мы можем говорить о том, что Союза не будет? Я убеж-

ден, что он будет, как бы мы тут ни спорили. Народы все равно заставят нас Союз создать.

Таким образом, все то, что здесь есть прогрессивного, похвально. Но есть много неточностей, неправильных юридических терминов, нет права вето для национальных меньшинств. Как они будут защищать свои права? Я могу много перечислять, Конституцию надо опубликовать, над ней предстоит еще много работать. Я бы, честно говоря, воздержался выносить ее на Съезд.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Это уже целое выступление. Я тогда скажу два слова.

Во-первых, мы собираемся печатать Конституцию. Над ней будут еще работать, будут собирать предложения. Если они у вас есть — пожалуйста, мы их ждем давно.

Что касается гражданства, то я не могу с Вами согласиться, что о гражданстве записывать слишком рано. Если Россия — государство, то государства без гражданства не бывает.

Что касается того, что у нас сейчас нет российского гражданства, то, извините, практика показывает, что оно у нас есть. Наш МИД ежегодно дает представление на несколько тысяч человек и в прошлые годы давало, и Верховный Совет предоставляет российское гражданство.

**Председательствующий.** Тут очень коротко можно сказать, что конституции без гражданства не бывает. Но вопрос надо отработать.

У нас осталось мало времени. У меня просьба: надо заканчивать сегодня работу, но не обсуждать проект Конституции РСФСР.

**А.В. Петухов,** *Вологодский национально-территориальный избирательный округ, Вологодская область, член Верховного Совета РСФСР.*

Уважаемые товарищи! Возьмите статью 4.1.6. Федеральная территория может приобрести статус республики. Для этого нужен референдум. Если за приобретение статуса республики проголосуют более половины населения, то вопрос вносится в парламент. Что же парламент? В случае отказа федерального парламента преобразовать федеральную территорию в республику, повторная инициатива по этому вопросу допускается не ранее, чем через энное количество лет. Зачем тогда референдум? Больше половины населения проголосовало, а парламент одним росчерком пера запретил давать статус и переносит решение на 10 лет. Мне кажется, это должно быть пере-

смотрено. Если в результате референдума народ высказался «за», то его решение должно быть окончательным. Оно только должно утверждаться парламентом.

Если мы соединим статьи 4.2.2 и 4.2.3, то нетрудно заметить, что республикам практически не остается никаких прав. Они имеют право только производить продукты сельского хозяйства и работать на заводах, давать продукцию. Больше они никаких прав не имеют, потому что у одних исключительная компетенция Федерации, у других — совместные решения. А мы знаем, что такое совместные...

И последнее. Я все-таки настаиваю, что сначала должен быть заключен Федеративный договор, и только после этого, когда Федерация сформировалась, мы можем говорить о настоящей Конституции. Спасибо.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Напомните первый вопрос.

**Из зала.** Он вопросов не задавал.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Дело в том, что в процессе референдума может быть совершена ошибка. Я вам приведу пример. Аляска пять раз ходатайствовала о превращении ее в штат, причем там и с экономикой, и с политикой было все в порядке. Но США не соглашались на то, чтобы она стала штатом, потому что считалось, что даны недостаточные гарантии коренным жителям — алеутам и так далее.

**Из зала.** А у нас наоборот.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет, наоборот, не надо. Но контроль федеральный должен быть.

Второе. Я не могу согласиться с Вашим рассуждением. Я же говорил, что речь в этих двух статьях идет не о министерствах. Если бы мы воспроизвели систему союзно-республиканских министерств, Вы были бы тысячекратно правы. Но мы говорим совершенно о другом. Здесь никаких министерств не закладывается.

**Председательствующий.** Федор Вадимович, минуточку.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Секундочку, дайте я договору, не надо меня перебивать.

**Председательствующий.** Одну минуточку.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет, извините. (Шум в зале.)

**Председательствующий.** Одну минуточку, Федор Вадимович, я прошу Вас, может быть, пожар где-то.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Какой пожар, о чем Вы говорите?

**Председательствующий.** Откуда Вы знаете? Может, я хочу сообщить Вам о пожаре. (Смех в зале.) Я хочу сказать, что и Анатолий Васильевич Вас понял, и я Вас понял. Вы сегодня уже три раза этот момент объясняли.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Нет, он не понял.

**Председательствующий.** Он уже признался, что понял. (Смех в зале).

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Вы извините, но зачем тогда выступать надо было?

**М.А. Митюков,** *Алтайский территориальный избирательный округ, Хакасская автономная Советская Социалистическая Республика, член Верховного Совета РСФСР.*

Федор Вадимович, я хотел бы поднять вопрос, который здесь не звучал, это вопрос о персонификации нынешних автономий, республик Конституцией РСФСР. Как Вам известно, в нынешних Конституциях Союза и РСФСР перечислены все автономные республики, автономные области, автономные округа. Вы можете сказать, что это для декорации. Но это немаловажное значение играло для стабильности статуса автономии. Чтобы ликвидировать ту или иную автономию, нужно было изменять Конституцию (двумя третями). В нынешнем проекте Конституции нет персонификации ни автономий, ни республик. Следовательно, для того чтобы ее ликвидировать будущей Конституцией, не надо и изменять Конституцию. Где же стабильность статуса автономий и входящих республик?

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я понял. Мы думали, давать ли какой-то список. (Шум в зале.)

Депутат Митюков, простите, я не люблю давать советы депутатам, но либо вы слушаете мой ответ, либо...

**М.А. Митюков.** Извините.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Мы думали над тем, давать исчерпывающий список или нет. Но сейчас подавляющее большинство автономных областей и округов назвали себя республиками. И я думаю: давая этот список, мы будем признавать, скажем, Корякскую республику прямо с ходу сразу, этим конституционным текстом, минуя все механизмы, которые мы сюда закладываем? Это область с колоссальной территорией, на которой проживает 40 тысяч человек, там имеются богатейшие запасы рыбы и всяческого зверья, но, к сожалению, область не может даже овладеть этими ресурсами.



**М.А. Митюков.** Но Конституция — это не только идеологический документ.

**Председательствующий.** Не надо комментировать.

**М.А. Митюков.** Вопрос задан был мне, я ответил.

**Председательствующий.** Вам ответил Федор Вадимович. Пожалуйста, садитесь. Спасибо Вам за активное участие. Пожалуйста, Ваш вопрос.,

**Депутат (не представился).** Уважаемый коллега, в Вашем выступлении я усмотрел ряд противоречий. Например, статья 4.1.1: «Российская Федерация состоит из национальных и региональных государственных образований». То есть это сумма государств. По статье 4.1.5, где говорится о границах, вы, выступая, подчеркнули, что речь идет об одном государстве. Так что это? Сумма государств — это не есть одно государство. Вы по-прежнему считаете нужным сохранить скомпрометировавшую себя «матрешечную структуру»? Это первый вопрос.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Я готов ответить. Как Вы знаете, по-английски «стейт» — это государство. Штат — это государство. По названию.

**Депутат.** Давайте не будем заниматься эквилибристикой. Объясните все-таки нам.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Можно, я объясню до конца? Штаты имеют конституцию, они имеют свое законодательство, они имеют свою государственную структуру и так далее. То есть массу признаков государства. По ныне действующей Конституции Российской Федерации автономные (так они там названы) республики являются государствами.

**Депутат.** И второй вопрос: о действующих государственных языках.

**Ф.В. Шелов-Коведяев.** Общегосударственным является русский. Он употребляется во всех государственных учреждениях. Каждая республика может иметь свой государственный язык, то есть в Башкирии может быть башкирский язык и могут быть татарский и русский.

**Председательствующий.** Спасибо. Пожалуйста, Михаил Михайлович.

**Депутат (не представился).** Мы очень замучили нашего докладчика вопросами, а он горячо бросается отвечать на каждый. По-моему,

у нас невольно получилось обсуждение. По ходу этого обсуждения я бы хотел сказать, что выделяются две четкие точки зрения: одна — республика единая, неделимая, другая — федерация с правом наций на самоопределение, вплоть до отделения. Это давно уже зафиксированные исторические точки зрения. Кстати, Российская Федерация создавалась на основании Декларации прав эксплуатируемых народов России, где признавалось право наций на самоуправление, вплоть до отделения. Это было до создания СССР. Именно РСФСР создавалась на этой основе. И это было не так уж глупо, если подумать о той сложной ситуации, которая была в 1917 году. Тогда ведь что произошло? Вся пирамида суверенитета перевернулась, каждый человек с ружьем в руках был суверенен. При такой сложной обстановке сказать народу, что он войдет, а потом не выйдет, было нельзя и неразумно для создания государства. Я боюсь, что и сейчас говорить: входите, товарищи, но выхода не будет — тоже неразумно, если мы хотим содружества народов. Вот все, что я хотел сказать.

**А.Ф. Чайковский.** Дело в том, что я неправильно был понят в отношении гражданства РСФСР. Я не отрицаю гражданства РСФСР, но в Декларации о суверенитете мы вторым пунктом вписали и гражданство СССР. И здесь бипатризм, который обсуждался на Гаагской конференции 30-х годов. Я думаю — никогда не будет войны между СССР и Россией. А если человек не имеет гражданства, это возможно. Таким образом, куда делось гражданство СССР? Вот что я имел в виду.

**Председательствующий.** Все. Спасибо. Вы почувствовали, что у нас народ горячий, но, в конечном счете, доброжелательный. Подведем маленький итог нашего сегодняшнего разговора.

Мне представляется, что когда мы обсуждаем Федеративный договор, это очень полезно и для сравнительного анализа, и вообще для понимания процесса, который происходит, и обсуждения раздела Конституции о федеративном устройстве. Наверное, по сегодняшнему обсуждению принимать какое-то постановление или решение нет необходимости. Прослушали информацию, обсудили этот вопрос. Принимать какое-нибудь решение? Пожалуйста.

Из зала. На заседании Верховного Совета Вы должны доложить, как шло обсуждение на Президиуме.

**Председательствующий.** Хорошо. Мы так сделаем: будет стенограмма, отпечатаем ее, дадим экземпляры в Конституционную комиссию. Другой экземпляр будет у нас, и если дальше продолжится об-

суждение, допустим, или на Президиуме, или в другом месте, я коротко перескажу стенограмму, не конкретизируя основные сомнения и так далее, которые были по этому вопросу. Можно так сказать, Сергей Николаевич? Были очень хорошие выступления?

**С.Н. Красавченко, Председатель Комиссии Верховного Совета РСФСР по вопросам экономической реформы и собственности.**

Действительно, это было очень полезно, полезно как для народных депутатов, так и для Конституционной комиссии. Я думаю, стенограмму коротко на Президиуме изложить нельзя, тем более что было очень много вопросов, предложений. При изложении обязательно что-нибудь уйдет. Достаточно того, что это было полезно как для нас самих, так и для Конституционной комиссии. Надо рассматривать сегодняшнее заседание и обсуждение проекта Конституции как подготовку к Съезду: мы для себя выработали какую-то позицию, Конституционная комиссия знает самые разные мнения — это было полезно. Не обязательно принимать какие-то решения и доводить до чьего-то сведения.

**Председательствующий.** Одно мнение, которое все-таки господствовало при обсуждении, что данный раздел Конституции требует существенных доработок, — это бесспорно. Достаточно. Очень много было сказано.

**Депутат (не представился).** Мне представляется, все-таки вопросы были очень существенные, даже, я бы сказал, коренные. В последнем выступлении — тем более.

Я неоднократно высказывался здесь, в Совете Национальностей, потому что считаю, что именно он должен объединять республики и их интересы. Нужно до Съезда, хотя бы этим нашим Советом, определиться по ряду вопросов, потому что они будут вызывать еще большее противостояние на местах — это во-первых. Что у нас будет сначала? Федеративный договор или Конституция? Это вопрос коренной, и нельзя от него уходить. Я с большим уважением отношусь к позиции народного депутата, готов согласиться с ней, но сегодня реалии таковы. Когда республики заявили о верховенстве своих Конституций и законов над российскими и так далее, и так далее — мы вдруг заявляем: принимаем сначала Конституцию и потом неизвестно, что будет с Федеративным договором. Поэтому я предлагаю провести все-таки еще одно заседание Совета национальностей и определиться по ряду конкретных вопросов, с чем мы выходим на Съезд.

**Председательствующий.** С этим у нас до Съезда ничего не получится, у нас осталось только одно заседание, это нереально.

Второе. Я хочу вас проинформировать. 22-го числа Борис Николаевич собирает Совет Федерации. На Совете Федерации, куда собираются представители, скажем, пока примерно 73 субъекта нашей Федерации. В общем, председатели всех Верховных Советов, исполкомов краев, областей, окружкомов и так далее. На этом заседании все-таки будет решаться вопрос по Федеративному договору. Быть или не быть, или выйти с декларацией — такой совет будет. И я постараюсь 23-го числа проинформировать вас о результатах. А сейчас, до Съезда, только на одном заседании попытаться прийти к какому-то мнению — это не получится. Вы видите, что позиции очень все-таки расходятся. (Шум в зале, выкрики.) Вы сегодня уже шестнадцатый раз выступаете. В конце-то концов есть какие-то нормы! Давайте будем сдержанными! (Шум в зале.)

**Депутат (не представился).** Я предлагаю конкретно: может быть, не сегодня, но надо изучить рейтинг по двум кардинальным вопросам. Первое — что первично, Федеративный договор или Конституция? И второе — кто за то, чтобы у нас субъектами Федерации были и территории, и национальные образования, и кто за то, чтобы только национальные образования. Это два кардинальных вопроса и в Федеративном договоре, и в Конституции.

**Председательствующий.** А где его решить? Здесь, что ли?

**Депутат (не представился).** Хотя бы даже здесь.

**Председательствующий.** Здесь этот вопрос не будет решен. Это вопрос Съезда и субъектов Федерации в будущем. (В зале шум, реплики.) Сегодняшний вопрос мы обсудили. Примерно пришли к общему мнению. Есть вопрос, который ставил Андрей Федорович, если мы бы решили, то вообще никаких проблем не было бы. (В зале продолжают шум и реплики.) Все. Достаточно. Прошу пройти регистрацию. Народный депутат Яковлев, очень трудно это Вам удастся, но спасибо. Итак, прошу пройти регистрацию.

Результаты регистрации:

Результаты регистрации	
Всего депутатов .....	125
Присутствует .....	70
Отсутствует .....	55

Присутствует 70. Может быть, не все успели зарегистрироваться. Давайте еще раз повторим. Может быть, кто-то прибавится. Ну и дела. Обыкновенной человеческой порядочности нет. Итак, идет регистрация.

Просьба всех зарегистрироваться, чтобы не забыл никто.

Результаты регистрации

Всего депутатов ..... 125

Присутствует ..... 70

Отсутствует ..... 55

Список отсутствующих отпечатать и дать.

Дата: 14-11-90  
проект

# К О Н С Т И Т У Ц И Я Р О С С И Й С К О Й Ф Е Д Е Р А Ц И И

(Публикуется по решению Конституционной комиссии РСФСР -  
в качестве рабочей основы)

\* \* \*

## С О Д Е Р Ж А Н И Е

Прембула	стр.
<b>Раздел I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>	<b>4</b>
1.1. Государственный суверенитет	4
1.2. Народовластие	4
1.3. Человек и его права как высшая ценность	4
1.4. Политический плюрализм	5
1.5. Разделение властей	5
1.6. Верховенство права и Конституции	5
1.7. Социальное рыночное хозяйство	6
1.8. Социальное государство	6
1.9. Федеративное устройство	6
1.10. Российская Федерация в Содружестве (Союзе) суверенных государств	7
1.11. Российская Федерация - часть мирового сообщества	7
1.12. Стабильность основ конституционного строя	7
<b>Раздел II. ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА</b>	<b>8</b>
гл.2.1. Общие положения	8
гл.2.2. Гражданство	8
гл.2.3. Гражданские права	9
гл.2.4. Политические права	11
гл.2.5. Социальные, экономические и культурные права	12
гл.2.6. Гарантии прав и свобод человека	13
гл.2.7. Обязанности граждан	15
<b>Раздел III. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО</b>	<b>16</b>
гл.3.1. Собственность, труд, предпринимательство	16
гл.3.2. Брак и семья	18
гл.3.3. Наука, образование, воспитание и культура	19
гл.3.4. Средства массовой информации	20

## ПРЕДИСЛОВИЯ К ПУБЛИКАЦИЯМ ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемый читатель!<sup>1</sup> Перед вами — необычный номер еженедельника «Аргументы и факты». Он целиком посвящен проекту Конституции Российской Федерации, который в качестве рабочей основы будет предложен Съезду народных депутатов России Конституционной комиссией во главе с Б.Н. Ельциным. Документ публикуется по решению Конституционной комиссии.

Где бы вы ни жили, уважаемый читатель, — в Средней Азии или на Украине, в Закавказье или Прибалтике, — этот документ адресован вам. Перед каждой суверенной республикой стоит сейчас задача создания своей Конституции — Основного Закона жизни всех и каждого.

Мы уверены, что за сухими строками этого документа каждый из вас увидит контуры будущей, хотелось бы верить, счастливой жизни.

Уважая нашего читателя, обращаясь к его уму и сердцу, мы впервые на деле предоставляем ему возможность участвовать в создании этого важнейшего документа.

Нам говорят: «Читатель далек от политики». Нет. Практически каждый наш читатель делает политику, потому что он — избиратель. Если Съезд народных депутатов Российской Федерации примет решение о всенародном референдуме, каждый россиянин примет участие в голосовании по Конституции.

А сейчас мы предлагаем всем, кто хочет высказать свое отношение к этому документу и внести предложения, написать по адресу: Москва, Краснопресненская набережная, 2, Верховный Совет РСФСР, Конституционная комиссия.

### **ВСЯ ВЛАСТЬ — ЗАКОНУ!<sup>2</sup>**

Сегодня в нашей газете публикуется проект новой Конституции. Однако, по мнению секретаря Конституционной комиссии РСФСР Олега Румянцева, об окончательных итогах работы парламентариев в этой области говорить еще рано.

— Проект подготовлен в сжатые сроки. Не сказалось ли это на его качестве?

---

<sup>1</sup> Предисловие предваряет публикацию проекта Конституции Российской Федерации в специальном выпуске газеты «Аргументы и факты» (1990. № 47 (528)).

<sup>2</sup> Предисловие предваряет публикацию проекта Конституции Российской Федерации в газете «Россия» (1990. № 4. 29 нояб. С. 1).

— Документ можно рассматривать как промежуточный результат. Закончен первый, но очень важный этап: публикуется рабочая основа для дальнейшей деятельности. Сроки подготовки проекта обусловлены отнюдь не тем, что, как утверждают некоторые наши критики, мы проводим работу в спешке. Просто избиратели не поймут, в каком направлении мы движемся, какие законы принимаем, куда ведем политическую и экономическую реформу, если не будут знать ориентиры. Ориентирами не являются слова «советский», «социалистический» в названии нашей республики. Ориентиром является установление и упрочнение в Российской Федерации демократического конституционного строя. И в этой связи проект Конституции Российской Федерации рассматривается нами не как документ, который подводит итоги развития общества. Это было бы утопией. Мы прекрасно понимаем, что он дает начало процессу конституционной реформы.

Этот процесс можно сопоставить с великими реформами, начавшимися еще в 60-е годы минувшего столетия<sup>1</sup>. Тогда была земельная реформа, и сегодня нужна такая реформа, которая действительно даст землю тем, кто ее обрабатывает: крестьянам, общинам. Тогда была земская реформа, когда начали возникать какие-то ячейки общественного самоуправления, формироваться гражданское общество, — и нам нужна реформа местных органов власти.

«Полновластие» Советов существует на бумаге. На дело — оно полная фикция, когда не вывозятся помойки, не печется хлеб и не продаются носки, отсутствует забота о социальном развитии. Нужна нормальная система местных органов самоуправления, независимых в принятии решений только в рамках своей компетенции.

России после принятия Конституции предстоит большая военная реформа. Признание в соответствии с проектом нового Основного закона необходимости существования российских вооруженных сил отнюдь не значит, что мы должны сейчас делить танки и ядерные ракеты. Это означает право России на защиту своего суверенитета. И если она хочет заключать Союзный договор, то у нее должны быть сильные позиции в этом отношении. Россия должна располагать конституционно обеспеченным правом на полный набор признаков нормального суверенного государства. Прежде чем делегировать права в совместное ведение Союза, надо их иметь самим.

Продолжая сравнение с прошлым веком, следует отметить, что нам предстоит и гигантская судебная реформа. Никто лучше, чем сам человек, не сможет обеспечить надзор за соблюдением законом и прав

---

<sup>1</sup> Имеются в виду 60-е годы XIX в.



человека. Чтобы поддерживать это, необходим независимый и компетентный суд. Судьи на деле должны быть несменяемы и подчиняться только закону и совести.

В конце 70-х годов прошлого века задумывалась конституционная реформа, благодаря которой Россия могла бы войти в ряд конституционных государств. Если бы не убили Александра II — реформатора, возможно, не покатилося бы красное колесо по России. Докатилось оно до революции, до лозунга «Вся власть Советам!» и затем пришлось еще довольно жестко по судьбам нескольких поколений.

Очень хотелось бы, чтобы Россию, вступающую в эпоху конституционных реформ, постиг такой же крах, как и Россию того времени. Поэтому мы начинаем с Конституции. Как с документа, который содержит в себе отсылки к более чем 30 конституционным законам. Их принятие обеспечит продолжение реформы по важнейшим направлениям.

Публикуя проект Конституции в качестве рабочей основы, мы выходим на совет с гражданами, подключая и их к созданию Конституции.

— Чего Вы ждете от этой публикации? Какую роль должно сыграть появление проекта Конституции в нынешней политической ситуации?

В ответ мой собеседник показывает два из многих пространных телеграмм, поступивших в последние дни. Один из документов подписан первым секретарем Ярославского обкома КПСС города Волжский Волгоградской области. По сути они однотипны. Партийные пленумы выражают обеспокоенность подготовкой Конституции «в обстановке закрытости», «ограниченным кругом участников». «Материалы о ходе подготовки проекта не публикуются» и т.д. Указывается, что сроки от предполагаемого обнародования до принятия Конституции крайне сжатые, и это может привести к тому, что она может быть одобрена без широкого обсуждения народом России. Что может ответить на эти упреки секретарь Конституционной комиссии?

— Мы понимаем эту критику. Но мы же не могли публиковать полуфабрикаты! Сейчас мы вышли на уровень, когда можем опубликовать текст, являющийся действительно основой, принятой Конституционной комиссией. А критики — представители партийной власти — когда мы поставили вопрос о публикации такого проекта, к огромному сожалению, голосовали против.

(Справка редакции: Против публикации проекта Конституции голосовали 33 члена комиссии. Среди них высокопоставленных руководителей — 13 человек, секретарей обкомов — трое, военнослужащих и сотрудников КГБ — трое, директоров предприятий и председателей колхозов — трое.)

— Где же логика? — ставит вопрос О. Румянцев. — Нас упрекают за так называемую обстановку закрытости, ограниченный круг участников,

неопубликованные материалы. И сами же голосуют против публикации проекта.

— Чем мотивировался отказ от публикации?

— Был просто предложен второй вариант решения комиссии без единого слова о публикации. Эту логику можно понять только следующим образом: пусть продолжится при отсутствии публикации критика проекта в «Советской России» (а такие разгромные материалы публикуются там ежедневно). Это напоминает известную ситуацию с критикой буржуазных концепций. Никто не знал, что такое теория конвергенции, но зато все знали, что это ужасно, поскольку была критика этой «буржуазной концепции».

То же самое происходит с нашей Конституцией. Идет огульное очернение ее положений в то время, как самих положений люди не знают. Тем не менее здравый смысл победил, принято, наконец, решение, и вы видите текст, подготовленный к публикации. Надеюсь, что граждане сами смогут решить, какие ориентиры предлагаются, и, видимо, мы сможем рассчитывать на самое заинтересованное и непредвзятое участие россиян в обсуждении этого проекта.

— Не считаете ли Вы, что публикация столь радикального документа, как проект новой российской Конституции, обострит политическую ситуацию в стране?

— Напротив, она просто поможет выявить различие мнений, даст возможность сопоставить их. Наш Президент Горбачев, находясь в Испании, высоко отозвался о том, как эта страна в конце 70-х годов мирным образом вышла из диктатуры к демократии, ибо общество сплотилось на демократической основе. Но почему-то такая положительная оценка касается только Испании. А что, в России не может это произойти? Вот мы и мыслим Конституцию как платформу демократии, на которой общество сможет сплотиться. Ибо на платформе советского социалистического государства это общество за 73 года ни сплотиться, ни добиться процветания так и не смогло. Так давайте найдем иную, нормальную платформу. И в этой связи Конституцию можно рассматривать как такую попытку. Декларация о государственном суверенитете РСФСР была обещанием. Новая Конституция должна стать воплощением этого обещания.

Не случайно Борис Ельцин поддерживает этот проект. Он видит в нем не только начало большой реформы, которая назрела в России, но и основу, на которой может произойти гражданское согласие.

Конечно же, идеологическую нетерпимость проявляют те, кто теряет сегодня власть, так и не принеся народу благополучия. Эта нетерпимость и будет, очевидно, главным стопором. Но я очень рассчитываю на здравый смысл граждан, на объективность средств массовой ин-

*Предисловия к публикациям проекта Конституции Российской Федерации*

формации, которая сейчас, наконец-то, начинает появляться. А потому давайте прежде всего дадим людям документ. Пусть они разберутся.

А. Мельников

**P.S.** Москва. Председателю Верховного Совета РСФСР тов. Ельцину Б.Н.

Усманский райком КПСС по распоряжению Липецкого обкома КПСС требует от всех трудовых коллективов района провести собрание с принятием решения: трудовой коллектив такого-то предприятия проект новой Конституции РСФСР не одобряет. Просим Вашего вмешательства, чтобы пресечь провокацию против демократии.

Липецкая область. Уманский район. Село Никольское. Представители трудовых коллективов. Борисов В.О., Аксенов Н.А.

ЕЖЕНЕДЕЛЬНАЯ

ГАЗЕТА

# АРГУМЕНТЫ И ФАКТЫ

ноябрь 1990 г.

47 (528)

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК

## Уважаемый читатель!

Перед вами — необычный номер еженедельника «Аргументы и факты». Он целиком посвящен проекту Конституции Российской Федерации, который в качестве рабочей основы будет предложен Съезду народных депутатов России Конституционной комиссии во главе с Б. Н. Ельциным. Документ публикуется по решению Конституционной комиссии РСФСР.

Где бы вы ни жили, уважаемый читатель, — в Средней Азии или на Украине, в Закавказье или Прибалтике, — этот документ адресован вам. Перед каждой суверенной республикой стоит сейчас задача создания своей Конституции — основного закона жизни всех и каждого.

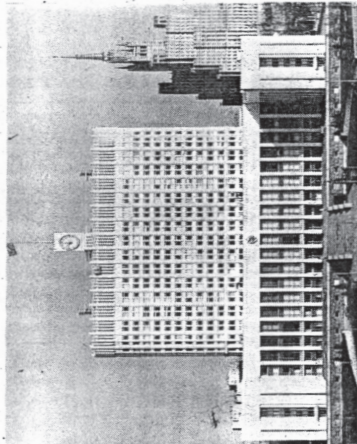
Мы уверены, что за сутками строками этого до-

кумента каждый из вас увидит контуры будущей, хотелось бы верить, счастливой жизни.

Уважая нашего читателя, обращаясь к его уму и сердцу, мы впервые на деле предоставляем ему возможность участвовать в создании этого важного документа.

Нам говорит: «Читатель далеко от политики». Нет. Практически каждый наш читатель делает политику, потому что он — избиратель. Если Съезд народных депутатов Российской Федерации примет решение о всенародном референдуме, каждый россиянин примет участие в голосовании по Конституции.

А сейчас мы предлагаем всем, кто хочет высказать свое отношение к этому документу и внести предложения, написать по адресу: Москва, Краснопресненская набережная, 2, Верховный Совет РСФСР, Конституционная комиссия.



**ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ПРИНЯТЫЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИЕЙ  
ЗА РАБОЧУЮ ОСНОВУ 12 НОЯБРЯ 1990 г.  
И ОПУБЛИКОВАННЫЙ ДЛЯ ВСЕНАРОДНОГО  
ОБСУЖДЕНИЯ<sup>1</sup>**

**КОНСТИТУЦИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПРЕАМБУЛА**

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, объединенный исторической судьбой и жизнью на этой земле, чтя память своих предков, в бедах и страданиях сохранивших и передавших нам светлую веру в добро и справедливость, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями наших соотечественников, исполненный решимости утвердить свободу, права человека и достойную жизнь в нашей стране, обеспечить гражданский мир и межнациональное согласие, возродить общество и сделать незыблемой демократическую государственность Российской Федерации, принимаем настоящую Конституцию и провозглашаем ее **ОСНОВНЫМ ЗАКОНОМ НАШЕГО ОБЩЕСТВА И НАШЕГО ГОСУДАРСТВА.**

**РАЗДЕЛ I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Статья 1.1. Государственный суверенитет**

Российская Федерация — суверенное, демократическое, социальное и правовое государство исторически объединившихся в нем народов. Российская Федерация — Республика. Она обладает верховным правом в отношении своей территории и национального богатства; самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю по-

---

<sup>1</sup> Проект Конституции был опубликован в Конституционном вестнике (1990. № 4. С. 55–120) по решению Конституционной комиссии РСФСР от 12 ноября 1990 г. в качестве рабочей основы. Проект также был опубликован в специальном выпуске газеты «Аргументы и факты» (1990. № 47 (528)). Как отмечается в «Конституционном вестнике» и газете «Аргументы и факты», «все предыдущие публикации проекта Конституции Российской Федерации носили сугубо предварительный характер» (Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 55; Аргументы и факты. 1990. Ноябрь. № 47 (528). С. 1).

литику; принимает Конституцию и законы, обладающие верховенством на ее территории. Государственный суверенитет Российской Федерации неделим.

### **Статья 1.2. Народовластие**

(1). Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ обладает исключительным правом принимать Конституцию. Народ осуществляет государственную власть в формах и пределах, установленных настоящей Конституцией.

(2). Никакая часть народа, никакая организация и отдельная личность не могут присвоить власть в государстве. Узурпация власти является тягчайшим преступлением.

(3). Выборы представительных органов осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при свободном выдвижении кандидатов и тайном голосовании. Срок полномочий любого выборного органа и должностного лица, а также порядок формирования исполнительных и судебных органов определяются Конституцией и законом.

### **Статья 1.3. Человек и его права как высшая ценность**

(1). Высшей ценностью является человек, его жизнь, честь, достоинство и свобода, личная неприкосновенность, естественные и неотчуждаемые права.

(2). Права человека в Российской Федерации обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

(3). Каждый гражданин в рамках закона осуществляет свои права самостоятельно в соответствии с принципом «разрешено все то, что не запрещено законом». Государство служит человеку и обществу, защищает и обеспечивает права человека и гражданина, охраняет демократический конституционный строй, законность и правопорядок.

### **Статья 1.4. Политический плюрализм**

(1). Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического многообразия.

(2). Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.

(3). Партии, иные объединения и движения создаются и действуют в рамках Конституции. Запрещаются партии и иные объединения, которые пропагандируют расовую, национальную, социальную, классовую, религиозную вражду и ненависть, призывают к насилию и ниспровержению демократического конституционного строя.

(4). Не допускается создание и деятельность политических партий в государственных органах, в Вооруженных Силах и военизированных формированиях (ВАРИАНТ: а также на государственных предприятиях и в учебно-воспитательных заведениях). Решения партийных организаций и их органов не могут иметь обязательной силы для государственных органов, государственных учреждений и предприятий, их работников при выполнении ими служебных обязанностей.

### **Статья 1.5. Разделение властей**

(1). Система органов Российского государства основана на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной, а также на разделении компетенции Федерации, ее республик и органов местного самоуправления.

(2). В соответствии с принципом разделения властей органы государства в рамках своих правомочий действуют самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравновешивая друг друга.

### **Статья 1.6. Верховенство права и Конституция**

(1). Государство, все его органы и должностные лица связаны правом и конституционным строем.

(2). Конституция Российской Федерации является высшим Законом Республики. Законы и иные правовые акты, противоречащие ее положениям, не имеют юридической силы. Нормативные акты, не опубликованные официально для всеобщего сведения, не обязывают граждан и не применяются судом. Нормы Конституции имеют прямое действие.

(3). Международные договоры, участником которых является Российская Федерация, составляют часть права Федерации. Если в международном договоре Российской Федерации содержатся иные правила, чем в российском законодательстве, действуют правила международного договора. Международные договоры Российской Федерации создают права и обязанности для лиц, подчиненных юрисдикции Российской Федерации.

### **Статья 1.7. Социальное рыночное хозяйство**

(1). Основа экономики Российской Федерации — социальное рыночное хозяйство, сочетающее свободный труд и гарантии социальных прав, уважение к собственности и стремление к общественной пользе, свободное предпринимательство и добросовестную конкуренцию.

(2). Право собственности и наследования, равенство всех видов и форм собственности, стабильность отношений собственности гарантируются государством. Государство участвует в регулировании экономики.

(3). Экономические отношения строятся на социальном партнерстве между гражданином и государством, потребителем и производителем, работником и работодателем.

### **Статья 1.8. Социальное государство**

(1). Государство строит свою деятельность на принципах социальной демократии и справедливости в интересах благосостояния человека и общества. Основная обязанность государства в социальной сфере — создание условий для обеспечения достойного уровня жизни всех слоев народа и раскрытия творческого потенциала каждой личности. Обеспечение каждому гражданину Российской Федерации равенства возможностей осуществляется через развитую систему государственных социальных служб.

(2). Российская Федерация охраняет труд и здоровье людей, заботится о семье и детях, инвалидах и престарелых; обеспечивает уровень жизни не ниже прожиточного минимума тем гражданам, которым не может предоставить возможность самостоятельного получения соответствующих доходов.

(3). Государство проводит гуманную демографическую политику; создает необходимые условия для социально-экономического и культурного развития общества; обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование.

### **Статья 1.9. Федеративное устройство**

(1). В Российской Федерации объединены на федеративной основе национальные и региональные государственные образования. Все они входят в Российскую Федерацию на основе равноправия, самоопределения народов и свободного выбора путей и способов социально-экономического, политико-правового и национально-культурного развития.

(2). Республики сами решают вопросы своей внутренней жизни, обладают на своей территории законодательной, исполнительной, судебной властью в части, не отнесенной настоящей Конституцией к ведению Федерации.

(3). В Российской Федерации и входящих в ее состав образования уважают и гарантируют права всех национальностей. Государство содействует всем национальностям и народностям в реализации их прав, в том числе посредством поддержки их суверенитета.

### **Статья 1.10. Российская Федерация в Союзе (Содружестве) суверенных государств**

(1). Российская Федерация может добровольно объединяться с другими государствами в Союз (Содружество) на основе договора. В этом



случае часть своих прав она добровольно делегирует Союзу (Содружеству) для ведения общих дел, оставляя за собой право контроля и участия в их осуществлении.

(2). Суверенность Российской Федерации остается незабываемой. За Российской Федерацией сохраняется право свободного выхода из состава Союза (Содружества).

### **Статья 1.11. Российская Федерация — часть мирового сообщества**

(1). В своей внешней политике Российская Федерация, уважая права и свободу народов, руководствуется общепризнанными принципами и нормами международного права. Она стремится к всеобщему и справедливому миру, основанному на общечеловеческих ценностях, к тесному, деловому и взаимовыгодному сотрудничеству со всеми странами. Российская Федерация активно участвует в решении глобальных проблем.

(2). Выступая за расширение международного сообщества, основанного на господстве права, Российская Федерация может входить в международные организации, системы коллективной безопасности, межгосударственные образования.

### **Статья 1.12. Стабильность основ конституционного строя**

Основы конституционного строя Российской Федерации могут быть изменены только всероссийским референдумом.

## **РАЗДЕЛ II. ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

### **ГЛАВА 2.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **Статья 2.1.1**

(1). Права и свободы человека принадлежат ему от рождения.

(2). Никто не вправе лишить человека каких-либо прав и свобод или ограничить его в правах иначе как в соответствии с настоящей Конституцией и законом.

(3). Перечисление в Конституции и законах определенных прав и свобод не может быть использовано для умаления других прав и свобод человека.

#### **Статья 2.1.2**

Права, свободы и обязанности граждан устанавливаются и изменяются исключительно настоящей Конституцией и законами. Не име-

ют юридической силы подзаконные акты, умаляющие или ограничивающие законные права и свободы граждан.

### **Статья 2.1.3**

(1). Гражданам Российской Федерации на ее территории гарантируется равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, языка, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, партийной принадлежности, а также понесенного ранее уголовного наказания.

(2). Мужчина и женщина имеют равные права и свободы.

### **Статья 2.1.4**

Осуществление прав и свобод не должно нарушать законные интересы и права других лиц и не должно быть направлено на насильственное изменение существующего конституционного строя, на разжигание религиозной, социальной, классовой и национальной нетерпимости и пропаганду войны.

## **ГЛАВА 2.2. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 2.2.1**

(1). Гражданство Российской Федерации приобретается, сохраняется и утрачивается в соответствии с законом.

(2). Запрещается лишение гражданства Российской Федерации, а также изгнание граждан за ее пределы.

### **Статья 2.2.2**

Гражданину Российской Федерации гарантируется защита и покровительство как на территории Федерации, так и за ее пределами.

### **Статья 2.2.3**

(1). Гражданство Российской Федерации не исключает наличия у лица одновременного гражданства другого государства, если это соответствует международным обязательствам Российской Федерации.

(2). Лица, находящиеся на территории Российской Федерации и не являющиеся ее гражданами, пользуются всеми правами и свободами, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Российской Федерации.

## **ГЛАВА 2.3. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА**

### **Статья 2.3.1**

(1). Каждый человек имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Смертная казнь может быть назначена только по приговору суда присяжных в качестве исключительной меры наказания за умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах.

(2). Каждый приговоренный к смертной казни имеет право просить о помиловании. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

(3). Российская Федерация стремится к полной отмене смертной казни по мере создания необходимых условий в обществе.

### **Статья 2.3.2**

В Российской Федерации запрещается вмешательство в частную и семейную жизнь. Каждый имеет право на защиту от произвольного вмешательства в его личную и семейную жизнь со стороны государства, общества и частных лиц, а также от посягательства на тайну его корреспонденции, телефонных и иных сообщений, на его честь и репутацию. Сбор, хранение, использование и распространение информации личного характера без согласия лица допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом.

### **Статья 2.3.3**

(1). Каждый имеет право на свободу и неприкосновенность личности. Арест и содержание обвиняемых под стражей допустимы исключительно на основании судебного решения.

(2). Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому и унижающему человеческое достоинство обращению и наказанию, а также не должен без его согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

### **Статья 2.3.4**

(1). Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права производить обыск и осмотр жилища против воли проживающих в нем лиц или каким-либо другим образом нарушать неприкосновенность жилища иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом.

(2). Ордер на обыск выдается на основании судебного решения.

### **Статья 2.3.5**

(1). Гражданин Российской Федерации имеет свободу передвижения и выбора места жительства в пределах Федерации, а также право покинуть Российскую Федерацию и возвращаться в нее.

(2). Ограничение свободы передвижения по отдельным территориям может устанавливаться только решением Парламента Российской Федерации, а в отношении отдельных лиц — по постановлению или приговору суда.

### **Статья 2.3.6**

(1). Каждый имеет право на свободу слова, на свободу убеждений и свободное их выражение. Никто не может быть принужден к выражению его убеждений.

(2). Свобода убеждений включает право искать, получать и распространять любую информацию любым способом по своему выбору.

(3). Закон определяет ограничительные условия в осуществлении этих прав по мотивам личной, семейной, профессиональной, коммерческой, а также государственной тайны. К государственной тайне могут быть отнесены только сведения, указанные в исчерпывающем перечне, установленном законом.

### **Статья 2.3.7**

Государственные органы, общественные организации и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документацией, решениями и иными материалами, затрагивающими его права и интересы.

### **Статья 2.3.8**

Свобода совести, вероисповедания и религиозной деятельности является неотъемлемым правом человека.

### **Статья 2.3.9**

(1). Каждому гарантируется свобода национального самоопределения — право определять свою национальную принадлежность исходя из своего этнического самосознания и чувств, а также право сообщать о своей национальной принадлежности, используя традиционные самоназвания наций, или воздерживаться от такого сообщения.

(2). Никто не может быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

## **ГЛАВА 2.4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА**

### **Статья 2.4.1**

Граждане Российской Федерации имеют равное право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих свободно избираемых представителей. Такое участие обеспечивается развитием самоуправления, проведением региональ-

ных и общенародных референдумов и демократическим формированием органов государственной власти при широком общественном контроле.

#### **Статья 2.4.2**

Гарантируется свобода собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций с единственным условием предварительного уведомления властей. Запрет на их проведение допускается только в случаях, установленных федеральным законом, и может быть оспорен в судебном порядке.

#### **Статья 2.4.3**

Гарантируется свобода объединения, включая создание политических партий, профсоюзов и иных общественных организаций в рамках федерального закона с единственным условием предварительного уведомления властей. Запрет на создание общественной организации или роспуск допускаются только на основании судебного решения. Создание военизированных обществ, преследующих политические цели, не допускается.

#### **Статья 2.4.4**

Каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Законно поданное обращение обязывает государственный орган к его рассмотрению, а в установленных случаях — к принятию соответствующего решения. Отказ от рассмотрения поданного обращения должен быть письменно мотивирован.

#### **Статья 2.4.5**

Граждане имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей.

### **ГЛАВА 2.5. СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА**

#### **Статья 2.5.1**

Каждый имеет право на собственность, которое включает права владения, пользования и распоряжения имуществом.

#### **Статья 2.5.2**

(1). Каждый имеет право на труд, то есть на свободное распоряжение своими способностями к труду, а также на свободный выбор про-

фессии, рода занятий и места работы в соответствии со своей профессиональной подготовкой.

(2). Принудительный труд запрещается. Не рассматриваются в качестве принудительного труда работа или служба, выполняемая военнослужащими исключительно в военных целях; работа или служба, требуемая от какого-либо лица вследствие закона о чрезвычайном положении.

### **Статья 2.5.3**

Российская Федерация гарантирует каждому право на справедливые и благоприятные условия труда, включая справедливое и равное вознаграждение за труд равной ценности, без какой-либо дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера; условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковую для всех возможность продвижения в работе на более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа, результатов труда, способностей и квалификации.

### **Статья 2.5.4**

Максимальная продолжительность рабочего времени, минимальный еженедельный отдых, минимальный оплачиваемый периодический отпуск, а также иные социально значимые условия осуществления права на отдых и социальные гарантии труда по найму определяются федеральным законом.

### **Статья 2.5.5**

(1). Каждому гарантируется в системе государственных учебных заведений бесплатное основное образование. Основное образование является всеобщим. Дальнейшее образование поощряется и является доступным в различных его формах на основе способностей каждого.

(2). Организации и частные лица имеют право учреждать учебные заведения и руководить ими, если устройство и деятельность этих учебных заведений отвечают требованиям закона.

### **Статья 2.5.6**

Граждане Российской Федерации имеют право на квалифицированную бесплатную, а также платную медицинскую помощь. Закон устанавливает порядок осуществления этого права.

### **Статья 2.5.7**

Граждане Российской Федерации имеют право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности и потери кор-

милльца. Порядок и условия осуществления этого права определяются законом.

### **Статья 2.5.8**

Российская Федерация признает право каждого на участие в культурной жизни, на пользование результатами научного прогресса и их практического применения, на свободу художественного, научного и технического творчества. Авторские права и законные интересы граждан в области научного и технического творчества, художественной, литературной и культурной деятельности охраняются законом.

## **ГЛАВА 2.6. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

### **Статья 2.6.1**

Российская Федерация гарантирует судебную защиту всех прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией и другими законами Федерации. Любые решения и действия должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд.

### **Статья 2.6.2**

- (1). Все равны перед судом.
- (2). Никто не может быть признан виновным в совершении преступления иначе как по основаниям, предусмотренным законом, и по приговору суда.
- (3). Каждый обвиняемый в уголовном преступлении считается невиновным, пока его виновность не будет доказана согласно закону компетентным, независимым и беспристрастным судом.
- (4). Каждый осужденный за какое-либо преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией в порядке, установленном законом.
- (5). Никто не должен дважды нести ответственность за одно и то же правонарушение, вторично быть судимым или наказан за то преступление, по обвинению в котором он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом Российской Федерации.
- (6). Признаются не имеющими юридической силы доказательства, полученные незаконным путем.

### **Статья 2.6.3**

Каждый задержанный или арестованный имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания или ареста.

#### **Статья 2.6.4**

Никто не обязан свидетельствовать против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников. Духовные руководители религиозных общин не обязаны свидетельствовать против единоверцев, оказывающих им доверие.

#### **Статья 2.6.5**

(1). Закон, ухудшающий положение гражданина, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за действия, которые в момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

(2). Никто не может быть осужден или подвергнут наказанию по закону, не опубликованному в установленном порядке и не доступному для любого гражданина Российской Федерации.

#### **Статья 2.6.6**

Гражданину Российской Федерации гарантируется право на пользование квалифицированной юридической помощью. При отсутствии у гражданина необходимых средств юридическая помощь предоставляется ему бесплатно за счет государства.

#### **Статья 2.6.7**

Гражданин Российской Федерации имеет право на возмещение государством имущественного, личного и морального вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

#### **Статья 2.6.8**

(1). Контроль за реализацией прав и свобод человека, за условиями их осуществления возлагается на парламентского Уполномоченного по правам человека.

(2). Парламентский Уполномоченный по правам человека назначается Парламентом Российской Федерации, подотчетен ему и обладает неприкосновенностью. Пределы и порядок осуществления его полномочий определяются законом.

#### **Статья 2.6.9**

Временное ограничение прав и свобод граждан допускается только в случае введения военного или чрезвычайного положения в порядке и в пределах, установленных настоящей Конституцией и законом.



## **ГЛАВА 2.7. ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН**

### **Статья 2.7.1**

Граждане Российской Федерации обязаны соблюдать Конституцию, законы Республики, уважать права, свободы и достоинство других людей.

### **Статья 2.7.2**

Граждане Российской Федерации обязаны беречь природу. Нарушение установленных природоохранных норм преследуется по закону.

### **Статья 2.7.3**

Граждане Российской Федерации обязаны платить государственные налоги в порядке и размерах, установленных законом.

### **Статья 2.7.4**

Граждане Российской Федерации обязаны принимать участие в ее защите от внешнего нападения. Порядок привлечения граждан Российской Федерации к военной службе либо к альтернативной гражданской службе устанавливается законом.

## **РАЗДЕЛ III. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО**

### **ГЛАВА 3.1. СОБСТВЕННОСТЬ, ТРУД, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО**

#### **Статья 3.1.1**

(1). Неотчуждаемое естественное право быть собственником является гарантией осуществления интересов и свобод личности и предполагает нравственное, рациональное использование собственности.

(2). Собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом. Использование имущества не должно наносить ущерба правам, свободе и достоинству граждан, общественному благу.

#### **Статья 3.1.2**

Собственность неприкосновенна. Принудительное отчуждение имущества по мотивам общественной необходимости, надлежащим образом обоснованной и доказанной, допускается лишь при соблюдении условий и порядка, установленных законом, со своевременным и полным возмещением (ВАРИАНТ: «...с предварительным и полным возмещением, обеспечивающим получение эквивалентного дохода»).

### **Статья 3.1.3**

(1). Имущество может находиться в частной собственности граждан и их объединений, а также в государственной собственности. Все собственники юридически равноправны и пользуются одинаковой защитой закона.

[ВАРИАНТ: (2). Частная собственность на землю (индивидуальная и групповая) допускается в пределах и на основе четко зафиксированных в законе принципов, исключаящих:

- 1) спекуляцию земельными участками;
- 2) чрезмерное сосредоточение земельной собственности в руках отдельных собственников;
- 3) хищническую и некомпетентную эксплуатацию земли, наносящую необратимый ущерб ее плодородию и окружающей среде.]

### **Статья 3.1.4**

Граждане и юридические лица приобретают право собственности на равных основаниях.

### **Статья 3.1.5**

Законом может быть установлено исключительное право Федерации или национальных и территориальных образований на определенные виды имущества и хозяйственной деятельности.

### **Статья 3.1.6**

Профессиональные объединения (профессиональные союзы) для защиты экономических интересов работников, охраны и улучшения условий труда создаются свободно. Они могут представлять своих членов и заключать коллективные трудовые договоры, имеющие обязательную силу для участвующих сторон. Профессиональное объединение не может обладать монопольным правом на представительство всех работников. Обязанности государства и работодателей по отношению к профессиональным объединениям определяются законом.

### **Статья 3.1.7**

(1). Разрешение индивидуальных и коллективных трудовых споров, возникающих между работниками и работодателями, регулируется законом.

(2). Признается право на забастовку (ВАРИАНТ: «в том числе политическую»). Исключения из этого права, а также условия и порядок проведения забастовок определяет закон.

### **Статья 3.1.8**

(1). Свобода предпринимательства признается и гарантируется законом.

(2). Право на предпринимательство признается за частными лицами и их объединениями, государственными предприятиями и предприятиями органов местного самоуправления.

(3). Государство гарантирует право на свободное заключение договоров и судебное разбирательство конфликтов, связанных с ними. Запрещается принуждение к заключению сделок.

(4). Порядок и формы предпринимательства, создание и деятельность союзов предпринимателей, обязанности предпринимателей по отношению к органам государства и местного самоуправления определяются законом.

### **Статья 3.1.9**

Общество и государство защищают интересы потребителя.

### **Статья 3.1.10**

(1). Предпринимательская и коммерческая деятельность, несовместимая с добросовестной деловой практикой и направленная на устранение или существенное ограничение свободной конкуренции или на получение необоснованных преимуществ, преследуются по закону.

(2). Не допускаются недобросовестная состязательность, сговор о ценах, лживая или вводящая в заблуждение реклама, которые наносят ущерб интересам потребителей либо предпринимателей.

(3). Запрещается монополистическая деятельность, которая имеет целью или может иметь в качестве последствия недопущение, ограничение либо устранение конкуренции и является злоупотреблением доминирующим положением на рынке.

### **Статья 3.1.11**

На территории Российской Федерации допускается предпринимательская деятельность иностранных организаций и граждан на условиях, устанавливаемых законом.

## **ГЛАВА 3.2. БРАК И СЕМЬЯ**

### **Статья 3.2.1**

Семья является естественной ячейкой общества. Общество и государство покровительствуют семье, материнству и детству.

### **Статья 3.2.2**

Мужчины и женщины, независимо от расы, цвета кожи, национальности и религии, социального и имущественного положения, имеют равное право вступать в брак и создавать семью.

### **Статья 3.2.3**

(1). Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии вступающих в брак сторон и при их равноправии.

(2). Закон устанавливает формы брака, возможность и порядок заключения брачного договора, брачный возраст и иные условия для вступления в брак, права и обязанности супругов, основания и порядок расторжения брака, а также последствия его прекращения.

### **Статья 3.2.4**

(1). Все дети равны перед законом вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

(2). Дети, рожденные вне зарегистрированного брака, пользуются одинаковыми правами с детьми, рожденными в зарегистрированном браке.

### **Статья 3.2.5**

(1). Родители обязаны содержать детей, рожденных как в браке, так и вне брака, до их совершеннолетия. На родителях лежит преимущественная ответственность за воспитание своих детей.

(2). Все заботы по содержанию, образованию и воспитанию детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, лежат на государстве и обществе в целом. Государство поощряет и поддерживает благотворительную деятельность по отношению к этим детям.

### **Статья 3.2.6**

Признается свобода родителей несовершеннолетних детей или их законных опекунов избирать в соответствии со своими убеждениями формы и характер воспитания, а также основного образования, не противоречащие общеустановленным нормам (ВАРИАНТ: «...воспитывать детей в соответствии со своими убеждениями»).

### **Статья 3.2.7**

Совершеннолетние дети обязаны заботиться о своих родителях. Условия и порядок выполнения этой обязанности определяются законом.

### **ГЛАВА 3.3. НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ, ВОСПИТАНИЕ И КУЛЬТУРА**

#### **Статья 3.3.1**

Культура и наука, исследования и преподавание свободны. Гарантируется плюрализм в интеллектуальной и духовной сферах.

#### **Статья 3.3.2**

Воспитание имеет целью формирование человека как свободной и нравственной личности, уважающей достоинство, права и свободы других людей. Воспитание призвано дать всем возможность быть просвещенными и культурными членами общества.

#### **Статья 3.3.3**

(1). Учреждения и лица, осуществляющие воспитание, обязаны способствовать утверждению терпимости, взаимопонимания и сотрудничества между разными этническими, социальными и религиозными группами общества, между всеми народами мира.

(2). Воспитание должно прививать гражданам сознание ответственности за сохранение природной и культурной среды.

#### **Статья 3.3.4**

Государственная система воспитания и образования носит светский характер.

#### **Статья 3.3.5**

Высшие и средние учебные заведения автономны; условия и пределы этой автономии устанавливает закон.

#### **Статья 3.3.6**

Организации и частные лица имеют право учреждать воспитательные заведения и руководить ими, если устройство и деятельность этих заведений отвечают требованиям закона.

#### **Статья 3.3.7**

Общество и государство сохраняют и защищают интеллектуальное, культурное и художественное наследие; поощряют культурное и научное творчество; содействуют распространению достижений культуры и науки; обеспечивают возможность для участия граждан в культурной жизни, для пользования результатами научной и культурной деятельности.

(ВАРИАНТ: «...Российская Федерация берет на себя обязательство законодательным и финансовым путем обеспечивать сохранение и приумножение культурных ценностей, являющихся национальным дост-

тоянием. Условия деятельности организаций и граждан, содействующих развитию культуры народов Российской Федерации, определяются законом».)

### **Статья 3.3.8**

(1). Учреждения культуры и науки имеют право на самостоятельность организации и деятельности. Формы, порядок и границы осуществления этой самостоятельности определяются законом.

(2). Общество и государство обеспечивают развитие фундаментальных научных исследований.

### **Статья 3.3.9**

Общество и государство содействуют расширению и развитию международных связей в области науки, культуры, воспитания и образования.

## **ГЛАВА 3.4. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

### **Статья 3.4.1**

(1). Средства массовой информации свободны. Цензура не допускается.

(2). Средства массовой информации несут ответственность в случае нарушения ими норм Конституции и закона.

### **Статья 3.4.2**

Признается и одинаково гарантируется существование как государственных, так и негосударственных средств массовой информации. Порядок их учреждения и правовой статус определяются законом.

### **Статья 3.4.3**

Политические партии и иные общественные объединения граждан имеют право на равных основаниях пользоваться государственным радио и телевидением в объеме и порядке, которые устанавливаются законом.

### **Статья 3.4.4**

Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями, политическими партиями, иными группами или отдельными лицами не допускается.

## **ГЛАВА 3.5. РЕЛИГИЯ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ**

### **Статья 3.5.1**

Религия и религиозные объединения отделены от государства.

### **Статья 3.5.2**

Верующие различных исповеданий и их объединения равны перед законом. Закон определяет порядок их отношений с государством. Государство не может отдавать предпочтения какой-либо религии или атеизму.

### **Статья 3.5.3**

Религиозные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке, могут иметь права юридического лица. Они самостоятельно управляют своими внутренними делами, пользуются принадлежащими им сооружениями, другим имуществом и фондами.

## **ГЛАВА 3.6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ (взято из статьи 1.4)**

### **Статья 3.6.1**

Политические партии и иные объединения создаются гражданами для совместной реализации их прав, свобод и законных интересов. Специального разрешения на создание таких объединений не требуется.

### **Статья 3.6.2**

Порядок регистрации партий и иных общественных объединений в качестве юридического лица регулируется законом. Отказ в регистрации, роспуск или приостановка деятельности партий и иных общественных объединений производится исключительно на основе судебного решения.

### **Статья 3.6.3**

(1). Партии и иные общественные объединения действуют на основе добровольности членства и самоуправления.

(2). Партии и иные общественные объединения осуществляют свою деятельность беспрепятственно. Ограничения их деятельности налагаются только судом на основании закона.

### **Статья 3.6.4**

В порядке исключения в необходимых случаях и пределах, установленных законом, могут учреждаться демократически организованные палаты, союзы, коллегии и иные корпорации с обязательным членством. Эти корпорации осуществляют отдельные делегированные им государственные полномочия; их члены несут определенные финансовые и иные обязанности, определяемые законом.

### **Статья 3.6.5**

(1). Политические партии содействуют формированию и выражению политической воли общества, участвуют в выборах и оказывают влияние на политику государства исключительно демократическими и правовыми способами.

(2). Противоконституционный характер деятельности партии устанавливается Конституционным законом.

### **Статья 3.6.6**

Партии обязаны представлять публичный отчет об источниках своих средств. Условия образования политических партий, правила финансирования и отчетности, а также порядок ограничения, прекращения и запрета их деятельности определяются законом.

### **Статья 3.6.7**

Акты и действия государственных органов, политических партий и иных общественных объединений, ведущие к созданию однопартийной политической системы, являются антиконституционными.

## **РАЗДЕЛ IV. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО**

### **ГЛАВА 4.1. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **Статья 4.1.1**

Российская Федерация состоит из национальных и региональных государственных образований, имеющих конституционно-правовой статус равноправных республик, а также из федеральных территорий.

#### **Статья 4.1.2**

Республики и федеральные территории, входящие в Российскую Федерацию, самостоятельно выбирают себе название. Республики определяют свои столицы, а федеральные территории — свои административные центры.

#### **Статья 4.1.3**

Территория Российской Федерации едина и состоит из территорий республик и федеральных территорий. Изменение границ Российской Федерации требует согласия Федерации, осуществляемого путем всероссийского референдума.

Международные договоры об уточнении линии прохождения границы Российской Федерации ратифицируются в общем порядке.



#### **Статья 4.1.4**

Любое государство, признающее настоящую Конституцию, может быть принято в состав Российской Федерации в соответствии с договором между этим государством и Российской Федерацией.

#### **Статья 4.1.5**

(1). Границы республик и федеральных территорий, входящих в состав Российской Федерации, могут быть изменены в порядке, устанавливаемом настоящей Конституцией и федеральным законом.

(2). Границы между республиками не могут быть изменены без согласия их населения. Границы между республиками и федеральными территориями могут быть изменены по договору между Российской Федерацией и соответствующей республикой. Договор заключается с учетом результатов референдумов, проводимых на территориях, принадлежность которых изменяется.

(3). Население части республики или федеральной территории либо сопредельных частей нескольких республик и федеральных территорий, а также компактно проживающие народы, реализующие свое право на самоопределение, могут образовать новую республику или федеральную территорию в порядке, устанавливаемом настоящей Конституцией и федеральным законом.

(4). По инициативе установленного федеральным законом числа избирателей или местного представительного органа федеральный парламент после консультаций с парламентами заинтересованных республик назначает на соответствующей территории референдум. На целостной территории, большинство избирателей которой высказалось в поддержку инициативы, федеральным законом образуется новая республика или федеральная территория.

(5). Порядок изменения границ республик и федеральных территорий регулируется федеральным законом.

#### **Статья 4.1.6**

(1). Федеральная территория может приобрести статус республики, если она способна самостоятельно выполнять функции, определяемые Конституцией Российской Федерации, и участвовать в содержании федеральных органов и учреждений.

(2). Представительный орган федеральной территории проводит среди ее постоянных жителей референдум. Если за приобретение статуса республики проголосует более половины из них, представительный орган федеральной территории вносит соответствующее предложение в федеральный парламент, который принимает решение в

порядке, предусмотренном для изменения Конституции Российской Федерации.

В случае отказа федерального парламента преобразовать федеральную территорию в республику повторная инициатива по этому вопросу допускается не ранее, чем через пять лет после принятия решения федеральным парламентом.

(3). Федеральный закон о приобретении федеральной территорией статуса республики предусматривает порядок принятия новой Конституции и создания государственных органов новой республики, а также включения ее представителей в федеральные органы.

(4). Республика может преобразоваться в федеральную территорию, заключив после проведения референдума соответствующий договор с Российской Федерацией.

## **ГЛАВА 4.2. КОМПЕТЕНЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

### **Статья 4.2.1**

Полномочия государственной власти в Российской Федерации распределяются между Федерацией и республиками в соответствии с настоящей Конституцией.

### **Статья 4.2.2**

К исключительному ведению Российской Федерации относятся:

- 1) правовое регулирование гражданства Российской Федерации;
- 2) обеспечение единства общероссийского рынка; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности; порядка распоряжения землей, недрами, природными энергоресурсами, воздушным и водным пространством; регулирование валютных операций и денежного обращения, эмиссия денег;
- 3) федеральный бюджет, федеральные налоги, федеральная резервная система;
- 4) внешняя политика и межгосударственные отношения;
- 5) таможенная служба; режим границ и режим территориальных вод; прилежащая экономическая зона и континентальный шельф;
- 6) основы уголовного, гражданского, трудового, хозяйственного и процессуального законодательства; амнистия и помилование лиц, осужденных за преступления, предусмотренные федеральным законом; коллизионное право во внутригосударственных отношениях Российской Федерации;
- 7) оборона и вооруженные силы, службы безопасности, федеральная милиция;

8) производство оружия, боеприпасов, ядовитых веществ и наркотиков и порядок их использования;

9) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения и связь; деятельность в космосе;

10) стандарты, эталоны и исчисление времени; официальный статистический учет;

11) другие вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению федеральных государственных органов.

### **Статья 4.2.3**

К совместному ведению Российской Федерации и республик относятся:

1) обеспечение прав человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, борьба с преступностью;

2) уголовное, гражданское, трудовое, административное, хозяйственное и процессуальное законодательство; охрана авторского, патентного и издательского права; правовая охрана промышленной и интеллектуальной собственности;

3) ресурсы, имеющие общероссийское значение;

4) наука и культура; требования к основному образованию;

5) здравоохранение и государственное социальное обеспечение;

6) охрана окружающей среды и памятников истории и культуры; национальные парки;

7) международные связи кроме тех, которые отнесены к исключительной компетенции Федерации;

8) содействие социально-экономическому развитию слаборазвитых районов;

9) миграционные процессы;

10) карантин и борьба со стихийными бедствиями;

11) гражданство республик; режим пребывания и постоянного проживания иностранцев и лиц без гражданства;

12) государственная служба;

13) государственные языки.

В сфере совместного ведения республики могут издавать нормативные акты и заключать между собой договоры, не противоречащие федеральным законам.

### **Статья 4.2.4**

Российская Федерация, республики и федеральные территории обеспечивают малочисленным народам защиту их исконной среды

обитания, создают им условия для национального, экономического, культурного и языкового возрождения.

#### **Статья 4.2.5**

(1). В сфере полномочий Российской Федерации законы и иные нормативные акты принимаются только федеральными государственными органами или посредством всероссийского референдума.

(2). На территории республик законы и другие нормативные акты Российской Федерации исполняются государственными органами Федерации и республик.

#### **Статья 4.2.6**

(1). Республики, входящие в состав Российской Федерации, принимают Конституции, издают законы и образуют свои системы государственных органов. Конституция и законы республики не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

(2). Федеральные территории руководствуются Конституцией Российской Федерации и законами о федеральных территориях.

#### **Статья 4.2.7**

(1). Республика самостоятельна в управлении своими внутренними делами. Компетенция республики включает все полномочия государственной власти, которые не отнесены по Конституции Российской Федерации к ведению Федерации. Республика участвует в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации.

(2). В пределах своей компетенции республика может вступать в отношения с другими государствами и международными организациями. Эти отношения не должны наносить ущерба законным интересам Российской Федерации, составляющих ее республик и федеральных территорий.

(3). Российская Федерация не имеет право издавать законы и иные акты в сфере исключительной компетенции республик.

#### **Статья 4.2.8**

Республика по соглашению с Российской Федерацией может передавать в федеральную компетенцию постоянно или временно отдельные полномочия из своей компетенции. Российская Федерация по соглашению с республикой может передавать в ее компетенцию постоянно или временно отдельные полномочия из федеральной компетенции. Передача полномочий в необходимых случаях сопровождается соответствующим материальным обеспечением.

#### **Статья 4.2.9**

(1). Федеральные территории подчиняются непосредственно Российской Федерации. Российская Федерация заботится о развитии федеральных территорий.

(2). Федеральные территории пользуются правом самоуправления в рамках закона.

#### **Статья 4.2.10**

Республики и федеральные территории обладают правом законодательной инициативы в Парламенте Российской Федерации.

#### **Статья 4.2.11**

В пределах своих полномочий республики и федеральные территории могут заключать между собой соглашения, не наносящие ущерба законным интересам Российской Федерации, составляющих ее республик и федеральных территорий.

#### **Статья 4.2.12**

Юридические документы, выданные органами власти республики или федеральной территории, признаются на всей территории Российской Федерации.

#### **Статья 4.2.13**

Положения настоящей Конституции являются основой для развития внутригосударственных отношений между субъектами Федерации.

### **ГЛАВА 4.3. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИК**

#### **Статья 4.3.1**

В Российской Федерации устанавливается федеральное гражданство.

#### **Статья 4.3.2**

Каждая республика может установить свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации.

#### **Статья 4.3.3**

Республики и федеральные территории не могут ограничивать права и свободы, вытекающие из состояния в гражданстве Российской Федерации.

## **ГЛАВА 4.4. ЯЗЫКИ**

### **Статья 4.4.1**

Общегосударственным языком в Российской Федерации является русский язык; он употребляется во всех государственных учреждениях.

### **Статья 4.4.2**

Каждая республика и федеральная территория может самостоятельно устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в ее учреждениях наряду с общегосударственным языком.

### **Статья 4.4.3**

Каждому гражданину в государственных учреждениях в необходимых случаях должен быть обеспечен перевод на один из государственных языков либо на общегосударственный язык.

## **ГЛАВА 4.5. ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

### **Статья 4.5.1**

Если республика или федеральная территория нарушает Конституцию Российской Федерации или федеральные законы и создает тем самым препятствия нормальной жизнедеятельности Федерации в целом, Парламент Российской Федерации после решения Конституционного Суда может:

- 1) обязать республику или федеральную территорию возместить ущерб, причиненный в результате нарушения Конституции Российской Федерации и федеральных законов;
- 2) в необходимых случаях применить меры, предусмотренные главой 5.11 настоящей Конституции.

### **Статья 4.5.2**

Ущерб, неправомерно причиненный органами Российской Федерации республике или федеральной территории, подлежит возмещению из бюджета Федерации по решению Конституционного Суда Российской Федерации.

## **РАЗДЕЛ V. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

### **ГЛАВА 5.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА**

#### **Статья 5.1.1**

Государство является официальным представителем общества и выражает его волю через свои органы и институты. Государство, его

органы, институты и должностные лица ответственны перед гражданином и обществом.

### **Статья 5.1.2**

Государство обязано:

- защищать суверенитет, независимость и территориальную целостность Российской Федерации;
- защищать и гарантировать права человека и гражданина;
- охранять демократический конституционный строй, законность и правопорядок;
- разрабатывать и осуществлять политику, направленную на развитие свободной хозяйственной инициативы и действенной социальной защиты граждан.

**ВАРИАНТ А: (условно: «Президент — глава исполнительной власти»)**

## **ГЛАВА 5.2(А) ПАРЛАМЕНТ (ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 5.2.1(А)**

- (1). Парламент (Верховный Совет) Российской Федерации является единственным органом ее законодательной власти.
- (2). Парламент состоит из двух палат: Совета народных представителей и Федерального Совета.
- (3). Обе палаты избираются одновременно сроком на 4 года. Полномочия палат не могут быть прекращены досрочно.

### **Статья 5.2.2(А)**

- (1). Совет народных представителей избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего прямого избирательного права при тайном голосовании. Численный состав Палаты и нормы представительства определяются законом.
- (2). Федеральный Совет избирается на основе равного представительства от каждой республики ее гражданами. Представительство от федеральных территорий устанавливается законом.
- (3). Не могут быть избранными и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными, и лица, в отношении которых вступил в силу приговор суда, предусматривающий наказание в виде лишения свободы.
- (4). Выборы в Парламент проводятся раз в 4 года во второе воскресенье марта.

(5). Порядок выборов в Палаты Парламента устанавливается федеральным законом.

### **Статья 5.2.3(А)**

Парламент Российской Федерации:

- 1) издает законы по вопросам, отнесенным к ведению Федерации;
- 2) обсуждает и принимает федеральный государственный бюджет; устанавливает федеральные налоги и обязательные платежи; принимает решения о федеральных займах и федеральной экономической и иной помощи;
- 3) определяет основные направления внутренней и внешней политики и принимает стратегические программы;
- 4) избирает и отзывает Парламентского Уполномоченного по правам человека;
- 5) по представлению Президента назначает Председателя и членов Конституционного Суда, Председателя и членов Верховного Суда;
- 6) дает согласие на назначение Президентом министров, послов и других высших должностных лиц государства, предусмотренных федеральным законом;
- 7) в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, отрешает от должности Президента, вице-президента, Председателя и судей Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда; освобождает от обязанностей других высших должностных лиц государства в случаях, предусмотренных федеральным законом;
- 8) ратифицирует и денонсирует международные договоры;
- 9) объявляет общую или частичную мобилизацию; вводит чрезвычайное положение или утверждает соответствующий указ Президента; объявляет состояние войны в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию или в случае необходимости выполнения договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии; принимает решение об использовании воинских контингентов в обстановке чрезвычайного положения, а также при выполнении международных обязательств;
- 11) устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания; учреждает государственные награды и почетные звания;
- 12) издает федеральные акты об амнистии;
- 13) принимает по согласованию с Президентом решение о проведении референдума;
- 14) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией.



**Статья 5.2.4(А)**

Каждая Палата Парламента избирает своего Председателя и его заместителей.

**Статья 5.2.5(А)**

(1). Палаты образуют из числа депутатов постоянные и временные комитеты и комиссии.

(2). Комитеты и комиссии готовят проекты законодательных и иных актов Парламента, осуществляют контроль за исполнением законов и иных актов Парламента, проводят парламентские слушания и расследования и иным образом содействуют осуществлению полномочий Парламента.

**Статья 5.2.6(А)**

(1). Парламент является постоянно действующим органом.

(2). Палаты Парламента собираются на свои первые заседания по праву на 30-й день после выборов в 10 часов утра.

(3). До избрания Палатами своих Председателей заседания ведут старейшие депутаты Палат.

**Статья 5.2.7(А)**

(1). Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту, Конституционному Суду, Верховному Суду, парламентам республик, Парламентскому Уполномоченному по правам человека.

**Статья 5.2.8(А)**

(1). Законопроекты обсуждаются и принимаются Палатами на отдельных заседаниях. Вопросы, не связанные с принятием законов, могут решаться на совместных заседаниях Палат. Для решения вопросов войны и мира, введения чрезвычайного положения созывается совместное заседание. Совместные заседания Палат их Председатели ведут поочередно.

(2). При расхождении между Палатами они образуют на паритетных началах согласительную комиссию. Ее предложение рассматривается Палатами, и при отсутствии между ними согласия законопроект считается отклоненным. При разногласиях Палат по проекту федерального государственного бюджета вопрос решается на совместном заседании Палат большинством присутствующих депутатов.

**Статья 5.2.9(А)**

Принятый Палатами закон должен быть подписан и обнародован Президентом. В течение 15 дней Президент может возвратить закон в

Парламент со своими замечаниями на повторное рассмотрение. Президент обязан в течение трех дней подписать и опубликовать закон, если после повторного рассмотрения он принят 2/3 голосов депутатов в каждой Палате.

### **Статья 5.2.10(A)**

Внеочередные заседания палат проводятся по требованию одной пятой общего числа депутатов соответствующей Палаты, по решению ее Председателя или по предложению Президента.

### **Статья 5.2.11(A)**

Порядок работы Парламента и его Палат определяется регламентом Парламента и регламентами его Палат.

### **Статья 5.2.12(A)**

(1). Депутат Парламента может быть членом только одной из его палат.

(2). Депутат Парламента получает вознаграждение и возмещение расходов. Он не может получать иного регулярного вознаграждения, занимать должность вне Парламента и быть депутатом любого другого представительного органа.

### **Статья 5.2.13(A)**

(1). Депутаты Парламента являются полномочными представителями народа и в своей деятельности руководствуются его интересами.

(2). Все государственные и общественные органы и должностные лица обязаны обеспечивать депутатам Парламента условия для беспрепятственного и эффективного осуществления их прав и обязанностей.

(3). Депутат имеет право требовать от любого должностного лица информацию, необходимую для осуществления его мандата.

### **Статья 5.2.14(A)**

(1). Депутат не несет ответственности за свои выступления в Парламенте и вне его при осуществлении депутатской деятельности.

(2). Депутат пользуется правом неприкосновенности: он не может быть без согласия Палаты арестован, привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

### **Статья 5.2.15(A)**

Правовое положение депутата Парламента — его права, обязанности и их гарантии — регулируются федеральным законом.

## **ГЛАВА 5.3(А). ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 5.3.1(А)**

Исполнительную власть Российской Федерации возглавляет Президент.

### **Статья 5.3.2(А)**

(1). Президент избирается на четыре года гражданами Российской Федерации всеобщими и прямыми выборами при тайном голосовании. Выборы Президента проводятся одновременно с выборами в Парламент.

(2). Президентом может быть гражданин Российской Федерации, достигший 35-летнего возраста и обладающий избирательным правом. Никто не может быть избран на должность Президента более двух раз. Никто не может быть избран на эту должность более одного раза, если он более двух лет замещал Президента.

(3). Кандидатом в Президенты регистрируется лицо, получившее поддержку не менее одного миллиона избирателей.

### **Статья 5.3.3(А)**

(1). Выборы Президента считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее половины от общего числа зарегистрированных избирателей.

(2). Избранным признается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

(3). Если в первом туре ни один из кандидатов не получит установленного числа голосов, во второй тур выходят два кандидата в Президенты, получившие наибольшее число голосов в первом туре и не снявшие свои кандидатуры. Избранным признается тот из них, кто получит во втором туре наибольшее число голосов.

### **Статья 5.3.4(А)**

При вступлении в должность Президент приносит присягу в Парламенте Российской Федерации на верность Конституции.

### **Статья 5.3.5(А)**

Президент не может занимать какую-либо иную должность, а также быть депутатом какого-либо представительного органа.

### **Статья 5.3.6(А)**

Президент:

1) представляет Российскую Федерацию во внутренних и международных делах;

## *II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

2) возглавляет Правительство Российской Федерации, формирует аппарат федеральной исполнительной власти в соответствии с Конституцией и руководит им;

3) представляет Парламенту кандидатуры Председателя и членов Конституционного Суда, Председателя и членов Верховного Суда, председателей и членов других федеральных судов, Генерального Прокурора Российской Федерации;

4) с согласия Парламента назначает министров, дипломатических представителей и других высших должностных лиц Российской Федерации в рамках федеральных полномочий;

5) освобождает от должности министров и других назначенных им должностных лиц;

6) руководит осуществлением внешней политики, ведет переговоры и заключает международные договоры Российской Федерации. В рамках закона или ратифицированного договора Президент может заключать международные соглашения, не требующие ратификации;

7) является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации; назначает с согласия Парламента и освобождает от должности высшее командование вооруженных сил; присваивает высшие воинские звания;

8) в неотложных случаях вводит чрезвычайное положение в Российской Федерации или в отдельных ее регионах с последующим утверждением решения Парламентом в трехдневный срок;

9) отдает распоряжения о частичной или всеобщей мобилизации, о приведении в состояние повышенной боеготовности Вооруженных Сил Российской Федерации и других необходимых действиях в случае угрозы нападения на Российскую Федерацию с последующим подтверждением этих действий Парламентом в трехдневный срок;

10) отдает распоряжения о начале военных действий в случае нападения на Российскую Федерацию с последующим одобрением Парламента в трехдневный срок;

11) выносит проект бюджета на рассмотрение и утверждение Парламента;

12) может участвовать в заседаниях Парламента, его комитетов и комиссий; принимает по согласованию с Парламентом решение о проведении референдума; обращается с посланиями к Парламенту и народу;

13) осуществляет право помилования по всем делам на территории Российской Федерации;

14) награждает орденами и другими наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания;

15) решает в соответствии с законом вопросы приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации;

16) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

### **Статья 5.3.7(А)**

В осуществление своих полномочий Президент издает указы и распоряжения, имеющие подзаконный характер.

### **Статья 5.3.8(А)**

Президент может быть освобожден от должности в случае совершения им тяжкого преступления. Решение о возбуждении дела о смещении Президента в связи с подобным обвинением (ВАРИАНТ: «с данным фактом») принимает любая из Палат Парламента большинством не менее двух третей голосов. В этом случае дело передается в Конституционный Суд, который выносит свое заключение, принимаемое не менее чем двумя третями голосов членов суда. Окончательное решение по обвинительному заключению Конституционного суда принимает другая Палата. Решение о смещении Президента считается принятым, если за него подано не менее двух третей голосов избранным депутатам.

### **Статья 5.3.9(А)**

(1). Одновременно с Президентом сроком на четыре года избирается Вице-президент Российской Федерации.

(2). Кандидатуру вице-президента определяет кандидат на пост Президента. Голосование за кандидатуру Президента означает одновременно голосование за выдвинутую им кандидатуру вице-президента.

(3). По поручению Президента вице-президент может осуществлять часть его полномочий. Вице-президент исполняет обязанности Президента, если последний временно не в состоянии выполнять свои должностные полномочия. В этом случае полномочия вице-президента должны быть подтверждены Парламентом в трехдневный срок. В случае смерти Президента, его отставки, утраты способности выполнять свои должностные полномочия, а также в случае отрешения, вице-президент становится Президентом до новых президентских выборов по праву.

(4). В случае освобождения от должности вице-президента, или его смерти, или отставки Президент назначает вице-президента, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов обеих палат Парламента.

(5). Вице-президент не может занимать какую-либо иную должность.

### **Статья 5.3.10(А)**

Федеральные министерства и иные федеральные органы государственной администрации учреждаются и ликвидируются федеральным законом.

(КОНЕЦ ВАРИАНТА А)

### **ВАРИАНТ Б (условно: «Ответственное перед Парламентом Правительство»)**

## **ГЛАВА 5.2(Б). ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

### **Статья 5.2.1(Б)**

(1). Высшими органами государственной власти в Российской Федерации являются: Президент Федерации, Федеральный Парламент, Федеральное Правительство — Совет Министров Российской Федерации, Верховный Суд, а также Конституционный Суд.

(2). В соответствии с принципом разделения и уравнивания властей каждый из вышеназванных органов власти функционирует самостоятельно в пределах своих полномочий и взаимодействует с другими органами власти в строгом соответствии с Конституцией Федерации и ее законами.

## **ГЛАВА 5.3(Б). ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 5.3.1(Б)**

(1). Президент Федерации является главой государства.

(2). Президент Федерации избирается гражданами Российской Федерации сроком на четыре года. Ни одно лицо не может быть избрано на пост Президента более двух раз. Никто не может быть избран на пост Президента более одного раза, если он более двух лет замещал Президента или исполнял его обязанности, не будучи избранным на пост Президента.

### **Статья 5.3.2(Б)**

Президент:

1) несет ответственность за соблюдение Конституции Российской Федерации;

2) представляет Российскую Федерацию во внутренних и международных делах;

3) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации;

4) представляет Палате народных депутатов после консультации с руководителями парламентских групп кандидатуру главы Федерально-

го Правительства, одобренную группами, составляющими большинство в этой палате;

5) назначает с согласия Парламента Председателя и членов Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда, Главного финансового контролера Федерации и Председателя Правления Государственного Банка; назначает и смещает высшее командование Вооруженных Сил;

6) принимает отставку Правительства в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

7) назначает и смещает иных должностных лиц в рамках федеральных полномочий; утверждает выборных представителей федеральной власти на местах;

8) по представлению Правительства назначает дипломатических представителей в иностранных государствах и межгосударственных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей;

9) разрешает в соответствии с законом вопросы приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации;

10) подписывает и обнародует принятые Парламентом законы.

### **Статья 5.3.3(Б)**

Президент полномочен:

1) назначать с согласия Парламента всенародный референдум;

2) возвращать Парламенту принятые им законы на повторное рассмотрение и окончательное решение (право отлагательного вето);

3) ставить по своей инициативе перед Парламентом вопрос о востановлении доверия Правительству;

4) вводить чрезвычайное положение в Федерации или в отдельных ее районах с утверждением решения Парламентом в трехдневный срок;

5) отдавать распоряжения о всеобщей мобилизации, приведении в состояние повышенной боеготовности Вооруженных Сил Федерации и о других необходимых действиях в случае угрозы нападения на Федерацию с последующим одобрением этих действий Парламентом в трехдневный срок;

6) отдавать распоряжения о начале военных действий в случае нападения на Федерацию с последующим подтверждением Парламента в трехдневный срок;

7) заслушивать отчеты Правительства и давать ему обязательные к рассмотрению рекомендации;

8) награждать орденами и другими знаками отличия Российской Федерации, присваивать почетные звания;

- 9) осуществлять помилование;
- 10) распоряжаться средствами президентского фонда;
- 11) обращаться с посланием к Парламенту и народу. Послание Президента должно быть заслушано Парламентом, а обращение к народу распространено официальными средствами массовой информации.

#### **Статья 5.3.4(Б)**

(1). Президент Российской Федерации приносит присягу на верность Конституции.

(2). Президент может быть смещен в случае умышленного преступного нарушения им Конституции и законов. Решение о возбуждении дела о смещении Президента в связи с подобным обвинением принимает любая из палат Парламента большинством не менее двух третей голосов. В этом случае дело передается в Верховный Суд, который выносит свое заключение. Окончательное решение по обвинительному заключению Верховного Суда принимает другая Палата. Решение о смещении Президента считается принятым, если за него подано не менее двух третей голосов избранных депутатов.

#### **Статья 5.3.5(Б)**

Личность Президента Федерации неприкосновенна и охраняется федеральным законом.

#### **Статья 5.3.6(Б)**

Свои полномочия Президент осуществляет, издавая указы и распоряжения, которые не могут противоречить законам Российской Федерации.

#### **Статья 5.3.7(Б)**

Одновременно с Президентом в соответствии с его выбором избирается вице-президент. При этом голосование за кандидатуру Президента означает одновременно голосование за выдвинутую им кандидатуру вице-президента.

#### **Статья 5.3.8(Б)**

Вице-президент председательствует на совместном заседании обеих Палат Парламента. В отсутствие вице-президента общие заседания Парламента ведут поочередно председатели Палат.

#### **Статья 5.3.9(Б)**

(1). По письменному поручению Президента вице-президент может осуществлять часть его полномочий.



(2). Вице-президент замещает Президента в период его временно-го отсутствия.

(3). Вице-президент выполняет функции Президента, если последний в силу объективных обстоятельств лишен возможности их выполнения. Полномочия вице-президента в этом случае должны быть подтверждены Парламентом в трехдневный срок.

(4). В случае смерти Президента, его отставки, в случае его смещения, а также в случае констатации Парламентом стойкой неспособности Президента исполнять свои должностные полномочия Вице-президент по праву становится Президентом до новых президентских выборов.

### **Статья 5.3.10(Б)**

Вице-президент может быть смещен в том же порядке, что и Президент. В случае смещения вице-президента с его поста, его смерти, или отставки Президент назначает вице-президента, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов обеих палат Парламента.

### **Статья 5.3.11(Б)**

Исполнение обязанностей Президента и вице-президента в течение срока их полномочий несовместимо с занятием какой-либо иной должности и членством в любой политической партии.

### **(ВАРИАНТ: Статья 5.3.12(Б))**

Полномочия федеральной государственной власти на местах осуществляют должностные лица, избранные населением и утверждаемые Президентом Российской Федерации.)

## **ГЛАВА 5.4(Б). ПАРЛАМЕНТ (ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ)**

### **Статья 5.4.1(Б)**

Федеральный Парламент является высшим и единственным законодательным и представительным органом Российской Федерации.

### **Статья 5.4.2(Б)**

Парламент действует постоянно в составе Палаты народных представителей и Федерального Совета. Обе Палаты избираются сроком на четыре года.

### **Статья 5.4.3(Б)**

Палата народных представителей избирается гражданами Российской Федерации на основе единой нормы представительства. Числен-

ность Палаты определяется конституционным (органическим) законом.

#### **Статья 5.4.4(Б)**

(1). ВАРИАНТ I: Федеральный Совет избирается по республикам и федеральным территориям их гражданами.

ВАРИАНТ II: Федеральный Совет избирается высшими представительными органами республик и федеральных территорий.

(2). В Федеральный Совет входит равное число представителей от каждой республики и равное число представителей от каждой федеральной территории.

#### **Статья 5.4.5(Б)**

К исключительным полномочиям Парламента и его Палат относится:

1) издание законов по вопросам, отнесенным к ведению Федерации;

2) общеобязательное толкование законов Российской Федерации;

3) принятие решений о проведении всенародных голосований (референдумов) в порядке, предусмотренном Конституцией;

4) формирование Правительства (Совета Министров) Российской Федерации;

5) принятие решений либо утверждение решений Президента об объявлении общей и частичной мобилизации и чрезвычайном положении;

6) объявление состояния войны;

7) принятие решений об использовании воинских контингентов Российской Федерации в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

8) отрешение (отстранение) от должности Президента, вице-президента, других высших должностных лиц Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

9) обсуждение и принятие федерального бюджета, контроль за его исполнением;

10) установление федеральных налогов и других обязательных платежей;

11) обсуждение и принятие долгосрочных инвестиционных программ;

12) другие полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией.

**Статья 5.4.6(Б)**

Парламент и его Палаты осуществляют общий контроль за деятельностью исполнительной власти и иные контрольные полномочия, возложенные на них Конституцией.

**Статья 5.4.7(Б)**

Полномочия Парламента осуществляются на основе установленного настоящей Конституцией порядка его деятельности с учетом особенностей компетенции каждой из Палат.

**Статья 5.4.8(Б)**

Каждая из Палат вправе принимать законы, обеспечивающие работу Палаты и ее членов, регламенты работы Палаты, комитетов и комиссий, а также принимает постановления и резолюции, относящиеся к работе Палат.

**Статья 5.4.9(Б)**

Парламент собирается по праву на 30-й день после выборов. Сроки и продолжительность парламентских каникул определяются регламентом.

**Статья 5.4.10(Б)**

(1). Палаты работают, как правило, раздельно. Для решения вопросов войны и мира, введения чрезвычайного и военного положений, заслушивания посланий Президента, а также по решению обеих Палат созываются общие заседания всего Парламента.

(2). На общих заседаниях Парламента функции Председателя осуществляет вице-президент, а в случае его отсутствия — Председатели Палат поочередно.

(3). В необходимых случаях по решению Палат могут создаваться совместные комитеты и комиссии, а также иные совместные органы и группы, включая согласительные.

**Статья 5.4.11(Б)**

(1). Каждая Палата правомочна принимать имеющие обязательную силу решения в присутствии большинства избранных членов Палаты. Решение принимается абсолютным большинством присутствующих (ВАРИАНТ: «избранных») членов Палаты, кроме случаев, предусмотренных Конституцией.

(2). Каждая из Палат может работать как комитет всей палаты с целью обсуждения законопроектов и иных вопросов, не принимая в этом случае законодательных решений.

### **Статья 5.4.12(Б)**

Внеочередные пленарные заседания Палат проводятся по требованию одной пятой депутатов соответствующей Палаты, а также по решению Президента, Председателей Палат, либо по просьбе Председателя Совета Министров. Внеочередное заседание одной Палаты может быть созвано также по требованию другой Палаты.

### **Статья 5.4.13(Б)**

(1). Полномочия Парламента, Палат и депутатов прежнего состава заканчиваются с первым заседанием Парламента нового состава.

(2). Очередные парламентские выборы проводятся не ранее чем после 45 месяцев и не позже 47 месяцев с начала полномочий Парламента. Указ о назначении выборов в пределах этого срока издается Президентом не позднее чем за три месяца до даты выборов.

### **Статья 5.4.14(Б)**

(1). Досрочное прекращение полномочий каждой Палаты может иметь место по решению самой Палаты. Такое решение может быть принято, если за него проголосовало не менее двух третей ее членов. Это решение доводится Председателем Палаты до Президента, который назначает новые выборы Палаты не раньше, чем через один месяц и не позднее, чем через два месяца. Самороспуск одной Палаты не влечет за собой роспуска другой Палаты. До созыва нового состава Палаты действует прежний состав Палаты.

(2). Если полномочия Палаты завершаются при наличии чрезвычайных обстоятельств (предусмотренных в главе 5.11 Конституции), то одновременно с объявлением чрезвычайного положения Парламент принимает решение о продлении ее полномочий.

### **Статья 5.4.15(Б)**

(1). Депутаты образуют и регистрируют парламентские фракции и депутатские группы при наличии в их составе не менее 10 членов. Никакой депутат не может состоять одновременно более чем в одной парламентской фракции или депутатской группе. Парламентские фракции образуются из депутатов, причисляющих себя к одной политической партии. Депутатские группы образуются на внепартийной основе. Парламентские фракции и депутатские группы избирают руководителей и иные необходимые для осуществления их функций органы.

(2). Парламентские фракции, депутатские группы, а также собрания независимых депутатов участвуют в определении кандидатур для избрания в руководящие органы Палат. На основе пропорционального представительства они делегируют своих членов в комитеты и комис-

сии и представляют списки ораторов, выступающих по основным вопросам повестки дня Палаты.

#### **Статья 5.4.16(Б)**

Прекращение прений в Палатах не допускается до исчерпания полного списка ораторов при обсуждении законопроектов, бюджета, формирования и отставки Правительства и смещения Президента. При обсуждении других вопросов решение о прекращении прений может быть принято, если за него проголосовало не менее чем две трети присутствующих депутатов.

#### **Статья 5.4.17(Б)**

(1). Для руководства работой Палаты, заседаниями и для общей организации ее деятельности Палата избирает из числа депутатов простым большинством Председателя. Председателю Палаты подчинена служба охраны Палаты во время ее заседаний. Одновременно с Председателем Палата выбирает его первого и второго заместителей, которые выполняют обязанности Председателя в случае его отсутствия.

(ВАРИАНТ: (2). Председатель Палаты в ходе осуществления председательских полномочий не пользуется правом выступлений и реплик в Палате. Он не может произвольно устанавливать очередность рассмотрения вопросов, порядок выступления депутатов, прерывать депутатов, если они явно не нарушили регламент).

#### **Статья 5.4.18(Б)**

(1). Палаты образуют из числа депутатов постоянные и временные комитеты и комиссии. Порядок деятельности комитетов и комиссий определяется Палатами в соответствии с настоящей Конституцией.

(2). Комитеты и комиссии готовят проекты законодательных актов и других решений, осуществляют контроль за исполнением законов и решений, принятых Парламентом, проводят открытые, а в случае необходимости закрытые слушания и парламентские расследования.

(3). Должностные лица и граждане обязаны являться в комитеты и комиссии Палат по их вызову, представлять всю затребованную комитетами или комиссиями документацию и информацию в письменном или устном виде в установленный срок. Невыполнение этого требования, равно как и представление заведомо недостоверной информации, влечет за собой ответственность по закону.

(4). Постановления комитетов и комиссий, направленные на устранение нарушений законов, обязательны к исполнению, если они не находятся в противоречии с Конституцией и законами Российской Федерации. В этом случае постановления могут быть обжалованы в Кон-

ституционную коллегия (Конституционный Суд) или в Верховный Суд Российской Федерации.

**Статья 5.4.19(Б)**

Палата народных представителей рассматривает и одобряет законопроекты, подлежащие последующему утверждению Федерального Совета, а также принимает законы в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией.

**Статья 5.4.20(Б)**

Парламентские фракции Палаты народных представителей через своих руководителей участвуют в консультациях с Президентом с целью определения кандидатуры главы Правительства.

**Статья 5.4.21(Б)**

Палата народных представителей:

- 1) утверждает мандат Председателя Совета Министров Российской Федерации на формирование федерального Правительства;
- 2) утверждает состав федерального Правительства;
- 3) выражает доверие или недоверие Правительству. При выражении недоверия или отказе в доверии Правительство уходит в отставку;
- 4) утверждает отчеты Правительства об исполнении федерального бюджета.

**Статья 5.4.22(Б)**

Палата народных представителей заслушивает отчеты Правительства по вопросам внутренней и внешней политики и принимает соответствующие решения; ратифицирует и денонсирует международные договоры Российской Федерации.

**Статья 5.4.23(Б)**

Палата народных представителей принимает решения о федеральных государственных займах и кредитах, помощи иностранным государствам и принятии помощи от иностранных государств и межправительственных организаций.

**Статья 5.4.24(Б)**

Палата народных представителей образует постоянные комитеты: по законодательству, по бюджету и налогам, по парламентской процедуре, по защите государственного суверенитета и национальной безопасности, по международным делам, конституционный комитет, а также постоянную мандатную комиссию. Палата каждого созыва может

учреждать любые другие постоянные или временные комитеты и комиссии.

#### **Статья 5.4.25(Б)**

(1). Федеральный Совет в соответствии со статьей 5.4.7 Конституции:

1) рассматривает вопросы межреспубликанских и межнациональных отношений и вносит законодательные предположения по ним в Палату народных представителей; Палата народных представителей обязана рассмотреть эти предположения вне очереди;

2) рассматривает законопроекты, внесенные на его рассмотрение Палатой народных представителей, и принимает по ним решения;

3) возвращает в Палату народных представителей для дополнительного рассмотрения представленные ею законопроекты в случае внесения в них поправок.

(2). Никакой законопроект, подлежащий внесению Палатой народных представителей в соответствии с настоящей Конституцией на рассмотрение Федерального Совета, не может стать законом без одобрения Совета.

#### **Статья 5.4.26(Б)**

В рамках Федерального Совета образуются и регистрируются территориальные депутатии членов Федерального Совета (федеральных советников).

#### **Статья 5.4.27(Б)**

(1). Федеральный Совет образует комитеты: по бюджету и налогам, по межреспубликанским и межнациональным отношениям, по парламентской процедуре, мандатную комиссию. Федеральный Совет каждого созыва вправе учреждать другие постоянные или временные комитеты и комиссии.

(2). Комитеты и комиссии избираются Федеральным Советом с учетом принципа пропорционального представительства территориальных депутатий на основе самовыдвижения кандидатов.

#### **Статья 5.4.28(Б)**

(1). Законопроекты вносятся на рассмотрение Палаты народных представителей Правительством, комитетами и депутатами обеих Палат, а в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией, — Федеральным Советом. Законопроекты первоначально рассматриваются в Палате народных представителей.

(2). Законопроекты, одобренные Палатой народных представителей, поступают на рассмотрение Федерального Совета. Федеральный

Совет может возвращать законопроекты в Палату народных представителей на повторное рассмотрение в случае внесения в них поправок.

(3). Если представленный Палатой народных представителей законопроект не получает одобрения Федерального Совета, то может быть создана согласительная комиссия Палат и согласованный проект вновь рассмотрен обеими Палатами.

(4). Законопроект, не принятый Федеральным Советом после третьего чтения, не может быть внесен вновь на рассмотрение Федерального Совета в течение данного года.

(5). Для одобрения закона или поправок к закону необходимо простое большинство избранных депутатов соответствующей палаты. Конституционные (органические) законы принимаются квалифицированным большинством — двумя третями избранных депутатов.

(6). Никакой закон не может воспринять силу без одобрения обеих Палат.

#### **Статья 5.4.29(Б)**

(1). Депутат Парламента как полномочный представитель своих избирателей свободен в своих решениях, суждениях и мнениях по делам, подлежащим ведению Парламента и не может быть понуждаем какими-либо группами граждан, включая политические партии.

(ВАРИАНТ: федеральные советники представляют избравшие их органы республик и федеральных территорий и могут быть отозваны этими органами.)

(2). Депутаты не могут привлекаться к ответственности за высказанные ими в Парламенте суждения, предложения и речи (ВАРИАНТ: «в связи с выполнением депутатских обязанностей»). Депутаты пользуются правом неприкосновенности; они не могут привлекаться к уголовной и административной ответственности и не могут подвергаться задержанию или иным ограничениям личной свободы иначе как с согласия Палаты. Право внесения представления в Парламент принадлежит Председателю Верховного Суда Российской Федерации.

#### **Статья 5.4.30(Б)**

(1). Депутат Парламента пользуется правом:

- 1) законодательной инициативы;
- 2) устного и письменного запроса любому должностному лицу государства;
- 3) свободного выступления в Палате по вопросам, внесенным в повестку, в рамках утвержденного Палатой регламента;
- 4) свободной подачи голоса при принятии решений Палаты;



(ВАРИАНТ: 5) вызова в Палату или в комитет или комиссию Палаты любого должностного лица государства для получения ответа на запрос в порядке, установленном законодательством о Палате. Ответ на устный запрос, сделанный на заседании Палаты, должен быть дан в ходе заседания, ответ на письменный запрос должен быть представлен в двухдневный срок с добавлением срока почтового пробега.)

б) иные права депутата определяются законом.

(2). Все власти обязаны оказывать депутату полное содействие в выполнении обязанностей и реализации прав.

#### **Статья 5.4.31(Б)**

(1). Депутат в течение срока своих полномочий не вправе занимать какой-либо должности на государственной службе. Депутаты, назначенные в качестве членов Правительства или на выборные должности в Парламенте, сохраняют свои мандаты на время пребывания в указанных должностях, но не участвуют в голосовании Палаты.

(2). Депутат получает вознаграждение и возмещение своих расходов в соответствии с Законом о статусе народных депутатов в Российской Федерации и не вправе получать никакого иного регулярного вознаграждения. По окончании полномочий Палаты депутат вправе вернуться на ту работу или занять ту должность, на которой он находился до начала осуществления депутатских полномочий. Лица, препятствующие осуществлению этого права, подлежат уголовной или административной ответственности.

### **ГЛАВА 5.5(Б). ПРАВИТЕЛЬСТВО (СОВЕТ МИНИСТРОВ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **Статья 5.5.1(Б)**

Правительство Российской Федерации осуществляет в рамках Конституции и федеральных законов исполнительную власть на всей ее территории. Акты Правительства, не противоречащие Конституции и федеральным законам, подлежат обязательному исполнению на всей территории Российской Федерации.

#### **Статья 5.5.2(Б)**

Правительство Российской Федерации ответственно перед Парламентом Федерации и отчитывается в своих действиях перед Президентом. Правительство периодически, не реже одного раза в год, или по требованию Парламента в любое время представляет отчет о положении в стране.

### **Статья 5.5.3(Б)**

Правительство Российской Федерации действует как коллегиальный орган под руководством Председателя Совета Министров Российской Федерации. Отставка Председателя Совета Министров влечет за собой отставку всего Правительства.

### **Статья 5.5.4(Б)**

Правительство в своей деятельности опирается на систему государственной службы. Государственные служащие правительственных учреждений действуют на основе конституционного (органического) закона, обязаны быть политически нейтральными и не подлежат увольнениям и взысканиям иначе как по основаниям профессионального порядка. Занятие ответственных постов в правительственных учреждениях осуществляется на основе конкурсной системы. Государственные служащие несут уголовную и административную ответственность за неисполнение законов и иных актов Парламента или пренебрежением этим исполнением.

(КОНЕЦ ВАРИАНТА Б.)

## **ГЛАВА 5.6. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА**

### **Статья 5.6.1**

Выборы в Российской Федерации проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

### **Статья 5.6.2**

(1). В выборах Президента и вице-президента, членов федерального Парламента, законодательных органов республик и органов местного самоуправления принимают участие граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет.

(2). Не могут быть избранными и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными; лица, в отношении которых вступил в силу приговор суда, предусматривающий наказание в виде лишения свободы.

### **Статья 5.6.3**

(1). Каждый избиратель имеет один голос. Избирательные округа и нормы представительства устанавливаются таким образом, чтобы депутаты каждого из указанных собраний избирались от примерно одинакового числа избирателей.

(2). Создание избирательных округов из не граничащих территорий не допускается.

#### **Статья 5.6.4**

(1). Выборы Президента и вице-президента, депутатов федерального Парламента считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее половины от общего числа зарегистрированных избирателей.

(2). Избранными признаются кандидаты, получившие более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

(3). Если в первом туре ни один из кандидатов не получит установленного числа голосов, во второй тур выходят по два кандидата в Президенты и вице-президенты, получившие наибольшее число голосов в первом туре и не снявшие свои кандидатуры. Избранными признаются те из них, кто получит во втором туре наибольшее число голосов.

#### **Статья 5.6.5**

Порядок выборов депутатов представительных органов республик, а также органов местного самоуправления определяется законодательством республик.

#### **Статья 5.6.6**

(1). Гражданин Российской Федерации не может быть депутатом обеих Палат Парламента одновременно, а также членом более чем двух представительных органов.

(2). Членство в федеральном Парламенте несовместимо с занятием должностей Президента, вице-президента, Председателя и членов Совета Министров, председателей и членов Верховного Суда и Конституционной коллегии, а также других высших государственных должностей, определяемых законом о выборах. Перечень должностей, несовместимых с членством в законодательных собраниях республик и органах местного самоуправления, устанавливается законодательством республик.

#### **Статья 5.6.7**

Выдвижение кандидатов на должности Президента и вице-президента и депутатов федерального Парламента осуществляется зарегистрированными в установленном законом порядке партиями и общественными организациями, а также любыми группами избирателей (ВАРИАНТ: «постоянно проживающих в данном округе») и собравших установленное законом число подписей, надлежащим образом заверенных.

### **Статья 5.6.8**

Организация и подведение итогов выборов осуществляется избирательными комиссиями. Вся их работа ведется открыто и гласно. Центральную избирательную комиссию образует Парламент, избирательные комиссии в округах разного уровня — соответствующие органы республик и местного самоуправления в порядке, установленном законом о выборах. Члены комиссий делегируются действующими в избирательном округе партиями, общественными организациями, группами избирателей.

### **Статья 5.6.9**

Воспрепятствование гражданам Российской Федерации в использовании их избирательных прав и фальсификация результатов выборов являются преступлением и караются по закону.

### **Статья 5.6.10**

Споры по поводу регистрации кандидатов, проведения и итогов выборов, рассматриваются судами соответствующих уровней в сроки, установленные законом. Решения суда являются окончательными.

### **Статья 5.6.11**

В выборах Президента, вице-президента и депутатов Парламента могут принять участие граждане Российской Федерации, находящиеся за ее пределами.

(ВАРИАНТ: Снять эту статью.)

### **Статья 5.6.12**

Порядок проведения выборов Президента, вице-президента и депутатов федерального Парламента определяется настоящей Конституцией и федеральным законом.

## **ГЛАВА 5.7. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ**

### **Статья 5.7.1**

Судебная власть как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности обеспечивает законность и справедливость.

### **Статья 5.7.2**

Судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам и осуществляется в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

### **Статья 5.7.3**

Граждане Российской Федерации участвуют в отправлении правосудия, выполняя обязанности присяжных заседателей.

### **Статья 5.7.4**

(1). Судьи независимы и подчиняются только закону и совести. Неприкосновенность судей гарантируется законом.

(2). Судьи несменяемы. По достижении предельного возраста, установленного законом, они увольняются в отставку. До достижения предельного возраста судья без его согласия может быть освобожден от должности только по приговору суда и по основаниям, указанным в законе.

(3). Судьи не могут занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, кроме преподавательской, а также состоять членами политических партий.

### **Статья 5.7.5**

(1). Председатель и судьи Верховного Суда Российской Федерации, Председатель и судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются Президентом с согласия Парламента.

(2). Судьи других судов назначаются в порядке, определяемых Законом о судостроительстве.

### **Статья 5.7.6**

(1). Судебная система Российской Федерации состоит из Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда, федеральных судов, судов республик, федеральных территорий и местных судов.

(2). Создание чрезвычайных судов не допускается.

(3). Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде, который определен законом.

### **Статья 5.7.7**

Верховный Суд Российской Федерации и федеральные суды разрешают, отнесенные к их ведению Законом о Верховном Суде Российской Федерации и федеральных судах.

### **Статья 5.7.8**

(1). Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты конституционного строя:

1) разрешает дела о конституционности законов и указов Президента;

2) разрешает конституционно-правовые споры между Российской Федерацией и республиками;

3) разрешает конституционно-правовые споры республиками Российской Федерации;

4) дает заключения по делам по обвинению Президента Российской Федерации в нарушении Конституции и законов;

5) дает заключение об утрате Президентом Российской Федерации способности исполнять свои обязанности.

(2). Законы и указы Президента либо их части, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации, теряют силу со дня опубликования решения Конституционного Суда.

(3). Все решения Конституционного Суда по вопросам, отнесенным к его ведению, являются окончательными.

(4). Порядок рассмотрения дел в Конституционном Суде определяется законом.

### **Статья 5.7.9**

(1). Судьи не вправе применять закон, противоречащий Конституции.

(2). Если суд при рассмотрении конкретного дела признает, что закон, который надлежало применить, противоречит Конституции, он приостанавливает производство по делу и вносит в Конституционный Суд Российской Федерации представление о признании этого закона неконституционным.

### **Статья 5.7.10**

(1). Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, когда суд решит, что гласное разбирательство может привести к разглашению государственной, профессиональной или коммерческой тайны, либо существует необходимость защитить от огласки личную или семейную жизнь граждан.

(2). Заочное судебное разбирательство уголовных дел в судах первой инстанции не допускается.

### **Статья 5.7.11**

(1). Судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности.

(2). Право на профессиональную юридическую помощь признается на любой стадии судопроизводства.

### **Статья 5.7.12**

(1). Прокуратура обязана осуществлять уголовное преследование в случаях посягательства на права и законные интересы граждан, общества и государства.

(2). Государственное обвинение от имени Российской Федерации в уголовном судопроизводстве поддерживает прокурор.

(3). Порядок формирования и деятельности прокуратуры определяется законом.

## **ГЛАВА 5.8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

### **Статья 5.8.1**

Местное самоуправление осуществляется представительными (ВАРИАНТ: «советами, хуралами и иными») и исполнительными органами власти и управления, органами общественного самоуправления, а также в формах непосредственной демократии. Название органа местного самоуправления определяется Конституциями республик (ВАРИАНТ: Представители федеральной власти избираются на местах).

### **Статья 5.8.2**

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют независимо от государственной власти в рамках Конституции и законов Российской Федерации.

### **Статья 5.8.3**

Представительные органы местного самоуправления являются основными органами местной власти на соответствующей территории.

### **Статья 5.8.4**

Органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают, утверждают, исполняют свой бюджет. Средства местного самоуправления, в том числе бюджетные, изъятию не подлежат.

### **Статья 5.8.5**

Граждане вправе обжаловать в судебном порядке решения и действия органов местного самоуправления, их должностных лиц.

## **ГЛАВА 5.9. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ**

### **Статья 5.9.1**

Предельно допустимый размер дефицита государственного бюджета и источники его покрытия устанавливаются Парламентом.

### **Статья 5.9.2**

Доходы федерального бюджета формируются за счет устанавливаемых законом федеральных налогов, обязательных платежей, сборов и пошлин, дохода от государственного имущества, обязательных и добровольных взносов республик, а также иных поступлений. Перечень и размеры поступлений в бюджет устанавливаются законом.

### **Статья 5.9.3**

(1). Федеральные государственные расходы осуществляются за счет государственного бюджета.

(2). Государственные расходы производятся федеральным Правительством в соответствии с расходной частью государственного бюджета.

(3). При разработке государственного бюджета Правительство (ВА-РИАНТ: «Президент») обязано в первую очередь заботиться об удовлетворении социальных нужд.

### **Статья 5.9.4**

(1). Государственный бюджет Российской Федерации на очередной финансовый год принимается Парламентом по представлению Правительства Федерации. Государственный бюджет обсуждается и принимается постатейно для отдельных видов доходов и расходов после заключения парламентского комитета по бюджету и Государственного финансового контролера.

(2). Если закон о государственном бюджете не принят до начала очередного финансового года, то впредь до вступления этого закона в силу Правительство Российской Федерации вправе производить расходы в соответствии с бюджетом на предыдущий год при условии, что Парламентом не установлен иной порядок расходования для бюджета в целом или его отдельных статей.

### **Статья 5.9.5**

(1). Постатейный отчет об исполнении государственного бюджета Правительство представляет федеральному Парламенту не позднее трех месяцев после истечения отчетного бюджетного года.

(2). Парламент обязан рассмотреть отчет в течение шести месяцев после завершения отчетного года. Федеральный Парламент принимает решение по отчету после получения заключения парламентского комитета по бюджету и Государственного финансового контролера.

(3). Подробные отчеты об исполнении государственного бюджета публикуются ежегодно.



### **Статья 5.9.6**

Для покрытия непредвиденных расходов, вызванных стихийными или социальными бедствиями, решением Парламента в рамках бюджета образуется резервный фонд. Ответственность за его расходование возлагается на Правительство. Правительство должно представить ближайшей сессии Парламента подробный отчет в отношении всех асигнований и расходов, произведенных из средств резервного фонда.

### **Статья 5.9.7**

(1) Республики имеют собственные бюджетные системы. Бюджетная политика республик осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституциями республик и общими принципами, утверждаемыми Федеральным Советом.

(2) Республики пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных федеральным законом.

### **Статья 5.9.8**

Федеральная налоговая политика является инструментом государственного регулирования экономики и определяется Парламентом. Исключительная компетенция Федерации в сфере федерального налогообложения, перечень, размер, порядок и условия взимания налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, нормативы распределения налоговых поступлений между федеральным и местными бюджетами, а также компетенция республик, федеральных территорий и органов местного самоуправления в части установления налогов и сборов определяются Налоговым кодексом Федерации.

### **Статья 5.9.9**

При построении налоговой системы в целом и отдельных ее частей соблюдаются равноправие всех граждан и единство требований ко всем хозяйствующим субъектам.

### **Статья 5.9.10**

Публикация законов о налогах в общедоступной печати обязательна. Законы вступают в силу не раньше, чем через три месяца после их опубликования.

### **Статья 5.9.11**

(1) Контроль за соблюдением Налогового кодекса осуществляется Государственной налоговой инспекцией, подотчетной Парламенту. Статус Государственной налоговой инспекции определяется федеральным законом.

(2) Действия Государственной налоговой инспекции могут быть обжалованы в суде.

#### **Статья 5.9.12**

Российская Федерация может создавать собственную кредитно-денежную систему или вступать в соглашение с другими государствами об объединении денежных и кредитных систем при условии, что будут обеспечены стабильность и эффективность денежного обращения в Российской Федерации. В случае вступления в кредитно-денежный союз с другими государствами Российская Федерация участвует в контроле за деятельностью его финансовых органов.

#### **Статья 5.9.13**

Российская Федерация обеспечивает устойчивость денежной системы и единую кредитно-денежную политику на своей территории через подотчетный Парламенту федеральный центральный банк. Центральный банк осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков и является инструментом регулирования экономики Российской Федерации. Центральный банк независим в текущей деятельности, руководствуется общественным благом, действует в рамках федеральных законов и ежегодно отчитывается перед Парламентом.

### **ГЛАВА 5.10. ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВА**

#### **Статья 5.10.1**

(1). Вооруженные Силы Российской Федерации могут создаваться для военной защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

(2). Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из регулярных частей, создаваемых на профессиональной основе, и частей российского ополчения. Военная доктрина, структура и организация Вооруженных Сил определяются законом о Вооруженных Силах Российской Федерации.

[ВАРИАНТ: (3). Запрещается использование частей российского ополчения в мирное время за пределами Российской Федерации.]

#### **Статья 5.10.2**

(1). Защиту прав и свобод граждан, законность и правопорядок обеспечивают федеральные органы внутренних дел, федеральная полиция и местная милиция. Их статус определяется федеральным законом.

(2). Функции по защите государственной безопасности Российской Федерации возлагаются на федеральные службы безопасности. Их статус и деятельность регулируются законом.

### **Статья 5.10.3**

(1). Вооруженные Силы, силы безопасности и полиция не могут быть использованы в целях свержения демократического конституционного строя и законного Правительства, воспрепятствования или ограничения деятельности Парламента и иных высших органов государственной власти, незаконных ограничений конституционных прав и свобод граждан, а также в иных целях, противоречащих основам конституционного строя Российской Федерации. Нарушение данного положения Конституции является тяжчайшим преступлением против народа.

[ВАРИАНТ: (2). Заявление в Парламенте о незаконном использовании Вооруженных Сил, сил безопасности и полиции влечет незамедлительное парламентское расследование.]

### **Статья 5.10.4**

При заключении Российской Федерацией договоров и союзов с другими государствами с целью принятия мер по совместной обороне их территорий, создания общих воинских частей или передачи части войск Федерации под общее командование должны специально определяться статус совместных воинских формирований, порядок их подчиненности, использования и дислокации, а также порядок материального и финансового обеспечения.

### **Статья 5.10.5**

Посты министров, ведающих в Правительстве Российской Федерации Вооруженными Силами и силами безопасности, должны замещаться гражданскими лицами.

## **ГЛАВА 5.11. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ**

### **Статья 5.11.1**

(1). В исключительных (чрезвычайных) обстоятельствах Президент Российской Федерации может объявить чрезвычайное положение на территории всей Федерации либо в отдельных местностях.

(2). Под исключительными (чрезвычайными) обстоятельствами понимается состояние, которое может возникнуть в результате:

1) стихийного бедствия либо технической катастрофы, масштабы и последствия которых затрагивают вопросы жизни, здоровья, безопасности и жизнеобеспечения населения;

2) наличия реальной угрозы для жизни, здоровья и безопасности населения или для нормального функционирования государственных институтов — при невозможности устранения ее обычными средствами;

3) беспорядков, угрожающих организованному существованию общества и сопровождающихся насилием и другими противоправными действиями групп лиц, организаций или учреждений — при невозможности урегулирования ситуации обычными средствами, имеющимися в распоряжении органов государственной власти.

(3). Единственной целью объявления чрезвычайного положения должно быть скорейшее возвращение к условиям нормального существования общества в рамках верховенства закона.

### **Статья 5.11.2**

В том случае, если необходимость введения чрезвычайного положения вызывается действиями групп лиц, партий, организаций или учреждений, Президент Российской Федерации обязан обратиться к ним с предложением прекратить противоправные действия и предупредить их о возможности введения чрезвычайного положения.

### **Статья 5.11.3**

Введение чрезвычайного положения в связи со стихийным бедствием либо крупной технической катастрофой допускается только с согласия органов власти пострадавшей территории, если они продолжают нормально функционировать.

### **Статья 5.11.4**

В обстоятельствах массового насилия, стихийного бедствия или технической катастрофы, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения.

### **Статья 5.11.5**

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения подлежит передаче на утверждение Парламенту в течение 72 часов. Парламент вправе в любое время прекратить состояние чрезвычайного положения.

### **Статья 5.11.6**

Чрезвычайное положение не может быть введено более чем на 30 суток. По истечении этого срока действие указа о введении чрезвычайного положения прекращается, если Парламент не продлит его дейст-

вие. Парламент в случае необходимости может продлевать его каждый раз не более чем на 30 суток.

#### **Статья 5.11.7**

(1). О введении, продлении или отмене чрезвычайного положения население должно быть предварительно оповещено всеми доступными средствами.

(2). Акты Президента о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения подлежат обязательному опубликованию в официальных ведомостях федеральной власти.

#### **Статья 5.11.8**

В случае возникновения необходимости введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или ее отдельных частей Президент Российской Федерации информирует об этом сопредельные государства.

#### **Статья 5.11.9**

На территории, где объявлено чрезвычайное положение, органы исполнительной власти республик или местного самоуправления могут быть поставлены в прямое подчинение Президенту Российской Федерации или назначенному им ответственному лицу. Может также ограничиваться или приостанавливаться действие законодательства республик и правовых актов местной власти.

#### **Статья 5.11.10**

В период чрезвычайного положения не могут быть прекращены или ограничены полномочия федерального Парламента, Конституционного Суда, а также судебных органов.

#### **Статья 5.11.11**

(1). Президент Российской Федерации, осуществляя особые меры в период чрезвычайного положения, может вводить временное ограничение прав и свобод человека за исключением прав и свобод, предусмотренных в статьях 2.3.1, 2.3.3. (2), 2.3.8, 2.3.9, 2.6.5 настоящей Конституции. Такие ограничения должны быть прямо обозначены в тексте указа о чрезвычайном положении.

(2). Президент Российской Федерации незамедлительно информирует все государства — участники международных договоров, устанавливающих свободы и права, на которые введены ограничения, о введенных ограничениях, их причинах, а также их отмене.

### **Статья 5.11.12**

(1). Любые меры, принимаемые в период чрезвычайного положения:

1) должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения;

2) не могут влечь каких-либо ограничений или изменений прав и полномочий органов государственной власти и управления, правового положения общественных организаций, а также прав и свобод человека в других местностях, не объявленных на чрезвычайном положении;

3) не должны влечь за собой какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно на основе расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, религии, имущественного положения или социального происхождения.

(2). Приведение в исполнение смертных приговоров, вынесенных за преступления, совершенные во время чрезвычайного положения, не допускается во время его действия и в течение 30 суток после его прекращения.

### **Статья 5.11.13**

В период чрезвычайного положения не допускаются изменения Конституции, избирательных законов Российской Федерации, законов о судопроизводстве, не проводятся выборы в органы государственной власти и референдумы.

## **РАЗДЕЛ VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **ГЛАВА 6.1. ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ**

#### **Статья 6.1.1**

Изменения в Конституцию вносятся в форме поправок, присоединяемых к первоначальному тексту Основного Закона.

(ВАРИАНТ: законы об изменении Конституции предусматривают внесение изменений непосредственно в текст Конституции.)

#### **Статья 6.1.2**

(1). Предложения об изменении Конституции могут вносить:

1) не менее 1/5 общего числа членов любой из Палат Федерального Парламента;

2) Президент Российской Федерации;

3) Правительство Российской Федерации (ВАРИАНТ: снять этот пункт);

4) конституционный комитет Парламента;

- 5) Верховный Суд Российской Федерации;
- 6) Конституционный Суд Российской Федерации;
- 7) законодательный орган любой республики;
- 8) не менее 1 миллиона граждан Российской Федерации, обладающих правом голоса;
- 9) не менее 1/5 общего числа граждан республики, обладающих правом голоса.

(2). Порядок подачи соответствующей петиции гражданами устанавливается федеральным законом.

### **Статья 6.1.3**

Федеральный Парламент вправе принять закон об изменении Конституции не ранее, чем через полгода после внесения соответствующего предложения; этот закон принимается двумя третями голосов всех членов каждой из Палат. Если в течение одного года после внесения предложения об изменении Конституции федеральный Парламент не принял соответствующий закон, предложение считается отклоненным и не может быть возобновлено в течение следующего года.

### **Статья 6.1.4**

(1). Закон об изменении Конституции подлежит ратификации республиками. Он направляется в республики Президентом Российской Федерации. Представительные органы республик ратифицируют закон либо сами, либо назначают для этой цели референдум.

(2). Закон об изменении Конституции вступает в силу на всей территории Российской Федерации после ратификации его двумя третями общего числа республик.

(ВАРИАНТ: закон вступает в силу после его ратификации общероссийским референдумом при условии одобрения закона большинством граждан не менее чем в двух третях общего числа республик.)

## **ГЛАВА 6.2. ВСТУПЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ В СИЛУ**

### **Статья 6.2.1**

(1). Настоящая Конституция вступает в силу на следующий день после ее официального опубликования. Официальное опубликование производится Председателем Верховного Совета Российской Федерации в официальных ведомостях Российской Федерации на следующий день после официального установления итогов общероссийского референдума — всенародной ратификации Конституции.

(2). День официального вступления в силу настоящей Конституции Российской Федерации объявляется всероссийским праздником.

(3). Отдельные части настоящей Конституции, указанные в разделе «Переходные положения», вступают в силу в установленные этими положениями сроки.

### **Статья 6.2.2**

В день вступления в силу Конституции Российской Федерации прекращается действие Конституции РСФСР 1978 г. с ее последующими изменениями и дополнениями.

### **Статья 6.2.3**

Законы РСФСР и основанные на них подзаконные акты, действующие на день вступления в силу Конституции Российской Федерации, сохраняют свое действие, если не противоречат настоящей Конституции и принятым на ее основе законам Российской Федерации. Противоречие устанавливается Конституционным Судом или Верховным Судом Российской Федерации.

## **ГЛАВА 6.3. СТОЛИЦА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 6.3.1**

Столицей Российской Федерации является город Москва.

(ВАРИАНТ: Город Москва вместе с прилегающей областью образуют столичный округ. Статус столичного округа регулируется законом.)

### **Статья 6.3.2**

Описание государственного герба и государственного флага Российской Федерации, порядок их использования определяются законом.

### **Статья 6.3.3**

Гимном Российской Федерации является «Патриотическая песнь» на музыку М.И. Глинки в обработке А. Петрова.

(ВАРИАНТ: Гимн Российской Федерации будет определен по проведении специально объявленного общероссийского конкурса).



## **РАЗДЕЛ VII. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ<sup>1</sup>**

### **ГЛАВА 7.1. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

#### **Статья 7.1.1**

(1). Гражданами Российской Федерации считаются по праву все граждане СССР, постоянно проживающие на день вступления в силу Конституции Российской Федерации на ее территории, если в течение одного года они не заявят письменно в местный орган внутренних дел о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

(2). В течение года после вступления Конституции Российской Федерации в силу могут приобрести по праву гражданство Российской Федерации лица, которые родились или у которых хотя бы один из родителей родился на территории Российской Федерации:

1) проживающие на территории Российской Федерации лица без гражданства;

2) граждане СССР и лица без гражданства, проживающие в других союзных республиках или за границей;

3) иностранные граждане независимо от места проживания.

Такие лица, проживающие на территории СССР, обращаются с соответствующим заявлением в Министерство внутренних дел Российской Федерации или его органы, а проживающие за границей — в Министерство иностранных дел Российской Федерации.

(3). В остальных случаях гражданство Российской Федерации может приобретаться в порядке, установленном федеральным законом, который должен быть принят в течение одного года после вступления в силу Конституции Российской Федерации.

#### **Статья 7.1.2**

В течение одного года после вступления в силу Конституции Российской Федерации должен быть принят федеральный закон, регулирующий переход к последовательной реализации права на свободный выбор места жительства [статья 2.3.5 (1)]. Этот переход должен быть завершен не позднее чем через 18 месяцев после вступления закона в силу.

---

<sup>1</sup> В данный раздел вошли не все положения, которые носят переходный характер и дают направление конституционной реформе. Ввиду важности раздела Конституционная комиссия приглашает к дальнейшей работе над его положениями народных депутатов РСФСР и всех заинтересованных граждан.

### **Статья 7.1.3**

(1). В общих удостоверениях личности (паспортах, метрических свидетельствах и т.п.) запрещается помещать графу «национальность» как не имеющую отношения к правовому статусу человека.

(2). В анкетах, заполняемых при приеме на работу и в иных случаях, не связанных с переписью населения, запрещается помещать вопросы относительно национальности, партийности, нахождения на оккупированной территории во время Великой Отечественной войны и прочих данных, не имеющих отношения к будущей деятельности лица. Исключения устанавливаются федеральным законом.

(3). Впредь до изготовления новых бланков общих удостоверений личности и анкет в используемых бланках старого образца указанные графы не заполняются. Требования должностных лиц заполнить такие графы считаются административным проступком и влекут ответственность по закону. Соответствующий закон должен быть принят в течение трех месяцев после вступления Конституции Российской Федерации в силу.

## **ГЛАВА 7.2. О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СТАТЬЯХ**

### **Статья 7.2.1**

(1). Признается общественная необходимость приватизации государственной собственности.

(2). Не позднее трех месяцев после вступления в силу Конституции Российской Федерации должен быть принят федеральный закон о приватизации и муниципализации государственной собственности.

(3). В собственности государства могут быть оставлены лишь естественные монополии, системы вооружений и другое имущество, приватизация которого нанесла бы ущерб общественным интересам. Состав государственной собственности, подлежащей приватизации и муниципализации, определяется федеральным законом.

(4). Признается справедливым часть государственного имущества, подлежащего приватизации, передать гражданам Российской Федерации безвозмездно или на льготных условиях. Каждому гражданину гарантируется право получить свою долю такого имущества. Порядок раздела государственной собственности между гражданами определяется федеральным законом.

### **Статья 7.2.2**

Для обеспечения социальной и экономической стабильности в период перехода к рыночной экономике допускаются, в установленном федеральным законом порядке, государственная регламентация за-

ключения хозяйственных договоров и иные ограничения свободы хозяйственной деятельности, вводимые Парламентом Российской Федерации.

### **Статья 7.2.3**

В течение года после вступления в силу Конституции Российской Федерации подлежат принятию федеральный закон о демополизации, а также законы и другие правовые акты, регулирующие порядок создания и развития рыночной инфраструктуры.

### **Статья 7.2.4**

Впредь до создания собственной денежной и кредитной систем или заключения соглашения об объединении таких систем с другими государствами в Российской Федерации действует денежная и кредитная система СССР.

### **Статья 7.2.5**

(1). Впредь до принятия Налогового кодекса Российской Федерации продолжает действовать союзное законодательство о налогах. Налоги, взимаемые по союзному законодательству, если они не отменены Парламентом Российской Федерации, направляются в государственный бюджет Российской Федерации.

(2). Из государственного бюджета Российской Федерации производятся отчисления в государственный бюджет СССР в порядке и размерах, определяемых Союзным договором, а до его заключения — временным соглашением между Российской Федерацией и СССР.

### **Статья 7.2.6**

В период до урегулирования отношений между Российской Федерацией и СССР Парламент Российской Федерации может передать часть своих исключительных полномочий Парламенту СССР.

## **ГЛАВА 7.3. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ**

### **Статья 7.3.1**

(1). Национально-территориальные и региональные образования могут приобрести статус республики, если они способны самостоятельно выполнять функции, определяемые Конституцией Российской Федерации, и участвовать в содержании федеральных органов и учреждений. Решения об этом принимаются путем референдума в течение трех месяцев после вступления в силу Конституции Российской Федерации. При положительном решении этого вопроса Совет национально-территориального и регионального образования принимает соответствующую

щую декларацию, и с этого момента на республику распространяется статус, предусмотренный разделом IV Конституции Российской Федерации.

(2). В случае если Совет национально-территориального или регионального образования в результате референдума установит, что данное государственное образование пока что не в состоянии выполнять обязанности, вытекающие из статуса республики, оно приобретает статус федеральной территории, предусмотренный разделом IV Конституции Российской Федерации.

### **Статья 7.3.2**

(1). В течение трех месяцев после вступления в силу Конституции Российской Федерации федеральный Парламент (Верховный Совет) по получении мнений краевых, областных Советов народных депутатов законом определит границы республик в составе Российской Федерации, создаваемых на региональной основе.

(2). В каждой республике депутаты краевых, областных Советов, избранные на соответствующей территории, образуют законодательный орган республики, который незамедлительно сформирует республиканские органы исполнительной и судебной власти.

### **Статья 7.3.3**

Впредь до принятия республиками конституций могут соответствующим образом применяться не противоречащие Конституции Российской Федерации положения конституций автономных республик, законов РСФСР об автономных областях, автономных краях и о краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР.

### **Статья 7.3.4**

В течение трех лет после вступления Конституции Российской Федерации в силу границы республик и федеральных территорий не подлежат изменению.

## **ГЛАВА 7.4. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

### **Статья 7.4.1**

(1). Со вступлением в силу Конституции Российской Федерации народные депутаты РСФСР становятся депутатами Парламента (Верховного Совета) Российской Федерации.

(2). Народные депутаты РСФСР, избранные по территориальным округам, образуют Совет народных представителей Парламента.

(3). Народные депутаты РСФСР, избранные по национально-территориальным избирательным округам, образуют Федеральный Совет Парламента.

(4). На время первого созыва Парламента Совет (Палата) народных представителей правомочен принимать решения в присутствии не менее 1/3, а Федеральный Совет — не менее 1/2 общего числа избранных депутатов.

(5). В случае досрочного выбытия депутата Совета народных представителей в течение первого созыва Парламента выборы нового депутата на оставшийся срок не производятся, а территория его избирательного округа присоединяется к территориям сопредельных избирательных округов. Постановление об этом принимается Советом народных представителей.

(6). Положения Конституции Российской Федерации о несовместимости депутатского мандата с занятием каких-либо должностей применяются в течение первого созыва Парламента в соответствии с нормами, действовавшими на день вступления Конституции в силу.

(7). Выборы в Парламент второго созыва будут проведены во второе воскресенье марта 1994 года.

#### **Статья 7.4.2**

(1). Выборы Президента и вице-президента Российской Федерации будут проведены в течение трех месяцев после вступления Конституции Российской Федерации в силу. Федеральный закон о выборах Президента и вице-президента Российской Федерации должен быть принят не позднее одного месяца после вступления Конституции Российской Федерации в силу.

(2). До вступления в должность первого Президента Российской Федерации обязанности Президента будет выполнять Председатель Верховного Совета РСФСР, а обязанности вице-президента — Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР. В случае избрания Президентом или вице-президентом Российской Федерации депутата Парламента его депутатский мандат прекращается.

#### **Статья 7.4.3**

(1). Вооруженные Силы Федерации будут созданы после заключения Союзного договора либо после того, как станет очевидно, что Союзный договор невозможен.

(2). Впредь до решения вопроса о Союзном договоре Российская Федерация делегирует право создания и содержания Вооруженных Сил Союзу ССР.

Российская Федерация через своих представителей, назначенных Парламентом по предложению Президента (ВАРИАНТ: Президентом) в Министерство обороны СССР, участвует в определении общей структуры и численности Вооруженных Сил, выработке военной доктрины и основных направлений военного строительства, составлении проекта бюджетных ассигнований на оборону и планов ее материально-технического обеспечения.

(3). Граждане Российской Федерации, состоящие на службе в Вооруженных Силах, в органах внутренних дел и государственной безопасности СССР, имеют право на гарантии и льготы, которые федеральными законами могут быть установлены для лиц, находящихся на военной и приравненной к ней службе Российской Федерации.

## **ГЛАВА 7.5. О СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ**

### **Статья 7.5.1**

(1). Глава «Судебная власть» вступает в силу поэтапно по мере осуществления судебной реформы, включающей принятие законов о государстве, Верховном Суде Российской Федерации и федеральных судах, о Конституционном Суде, Прокуратуре, Следственном комитете, а также иных законов, обеспечивающих реализацию норм, содержащихся в данной главе.

(2). Сроки и порядок проведения судебной реформы устанавливаются Верховным Советом Российской Федерации.

(3). Судьи всех судов Российской Федерации, избранные в соответствии с законодательством РСФСР, действующими на день вступления настоящей Конституции в силу, сохраняют свои полномочия до назначения судей в порядке, установленном настоящей Конституцией.

### **Статья 7.5.2**

(1). Впредь до принятия Закона о прокуратуре Прокуратура Российской Федерации сохраняет свои полномочия, предусмотренные законодательством РСФСР и СССР, действующим на день вступления в силу настоящей Конституции.

(2). Прокурор РСФСР приобретает статус Генерального прокурора Российской Федерации, назначаемого Президентом с согласия Парламента. Заместители Генерального прокурора назначаются и освобождаются с согласия Парламента.

(3). Генеральный прокурор Российской Федерации освобождается от должности Президентом.

(4). Прочие прокуроры назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

## **ГЛАВА 7.6. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Статья 7.6.1**

(1). В течение 5 лет после вступления в силу Конституции Российской Федерации все федеральные, республиканские и местные нормативные акты подлежат пересмотру для устранения противоречий с нормами Конституции как по содержанию, так и по форме. До этого они продолжают действовать постольку, поскольку не противоречат Конституции Российской Федерации.

(2). Законы, упомянутые в Конституции Российской Федерации, должны быть приняты или пересмотрены в течение года после вступления ее в силу.

(3). Союзные законы и другие нормативные акты продолжают действовать на территории Российской Федерации постольку, поскольку они не противоречат Конституции Российской Федерации.

(4). Положения абзаца 3 относятся и к международным договорам СССР. Однако действие положений международных договоров СССР, которые Конституционным Судом Российской Федерации признаны противоречащими Конституции Российской Федерации, прекращается в порядке, предусмотренном для изменений и денонсации международных договоров Российской Федерации. До этого международные договоры СССР сохраняют для Российской Федерации свою силу в полном объеме.

## **Участники работы над проектом Конституции Российской Федерации:<sup>1</sup>**

1) Проект подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии РСФСР в составе:

— народные депутаты РСФСР: Адров В.М., Амбарцумов Е.А., Арсланова Ф.Ш., Волков Л.Б., Золотухин Б.А., Ковалев С.А., Медведев П.А., Оболенский А.М. (н.д. СССР), Пименов Р.И., Румянцев О.Г. (руководитель группы), Рыжов Ю.А., Сироткин С.В., Цанн-кай-си Ф.В., Шейнис В.Л., Шелов-Коведяев Ф.В.;

— эксперты: Зорькин В.Д., Кикоть В.А., Мамут Л.С., Страшун Б.А.;

— специалисты и сотрудники секретариата: Афанасьев М.Н., Гольцблат А.А., Ковальская Г.Л., Корниенко Т.А., Купченко В.И., Семина Л.И., Собянин А.А., Сотникова Н.И., Юрьев Д.А.

2) Общее руководство осуществляли Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов.

3) В работе над проектом также принимали участие:

— народные депутаты РСФСР: Баловнев В.П., Бабурин С.Н., Бигнов Р.И., Варов В.К., Ведерников Н.Т., Гришкин В.С. (н.д. Моссовета), Дмитриев В.В., Ерошин Е.Д., Иванов Н.П., Кожокин Е.М., Константинов И.В., Лукин В.П., Мазаев В.Д., Макаркин Н.П., Митюков М.А., Москвич Ю.Н., Подопригора В.Н., Тиунов О.И., Шабад А.Е., Шахрай С.М., Янков К.В. (н.д. Мособлсовета);

— эксперты: Аметистов Э.М., Журинская М.А., Караваев А.П., Клямкин И.М., Коган-Ясный В., Лебедев М.П., Левада Ю.А., Нит И.В., Орловский Э.С., Первалов В.Д., Петросян М.Е., Харланов И.И.;

— специалисты: Власова Л.М., Димаков В., Зольникова О.Н., Корнеева М.Л., Красинькова Г.П., Митрошенко С.Н., Морозов С.Н., Плакитина М.П., Родионов С., Склярук В.А., Шипкова М.

4) Свои предложения представили народные депутаты РСФСР: Бадмаев С.А., Басилашвили О.В., Батагов Т.Д., Болотов И.А., Бороненко А.С., Ведерников Н.Т., Ген Н.Л., Глотов С.А., Дмитриев Ю.Л., Захаров М.И., Исаев В.А., Капустянский В.Г., Качанов О.Ю., Корнилов Ю.И., Леонтьев А.М., Лоза Л.И., Николаев М.Е., Поленов Ф.Д., Сабиров М.Г., Сидоренко Ю.С., Слободкин Ю.М., Степанов Д.Е., Туйков В.И., Хаматов К.Н.

5) Учтены замечания и предложения следующих комитетов комиссий Верховного Совета РСФСР:

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР. Список участников публикуется из документа: «Конституция Российской Федерации. Проект. Дата: 14-11-90. Публикуется по решению Конституционной комиссии РСФСР — в качестве рабочей основы». С. 74-78.



1. Совет Республики (стенограмма заседания от 1.11.90);
  2. Комитет по законодательству;
  3. Комитет по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью (А. Аслаханов);
  4. Комитет по делам молодежи (С.А. Смирнов, С. Плотников, Н.В. Репин, В.Ю. Михайлов);
  5. Комитет по делам инвалидов, ветеранов войны и труда, социальной защите военнослужащих и членов их семей (А. Руцкой);
  6. Комиссия Совета Республики по культуре;
  7. Комиссия Совета национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям (В. Дорджиев, З. Корнилова);
  8. Комиссия Совета Национальностей по вопросам развития и культуры, языка, национальных традиций и охраны исторического наследия (Р. Мухамадиев);
  9. Комитет по вопросам советов народных депутатов и развитию самоуправления (Г. Жуков);
  10. Высший экономический совет при Президиуме Верховного Совета РСФСР;
  11. Комитет по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства (Е.Ф. Лахова);
  12. Комиссия по вопросам гражданства Президиума Верховного Совета РСФСР (Ю.В. Зайцев, Г.С. Бондарев);
  13. Комитет по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов;
  14. Комитет по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству.
- 6) Развернутые предложения по юридической и стилистической правке проекта Конституции представила группа специалистов Министерства юстиции РСФСР в составе: Шапкин М.А., Юдушкин С.М., Рябенко И.П., Краснов М.А. (Институт государства и права АН СССР).
- 7) Проект прошел экспертизу и получил замечания от следующих исследовательских центров и учреждений: Московский юридический институт Свердловский юридический институт, Институт международных экономических и политических исследований (быв. ИЭМСС) АН СССР, Институт социологии АН СССР, Институт международного рабочего движения АН СССР, Институт истории СССР АН СССР, Институт США и Канады АН СССР, Фонд независимых гуманитарных исследований, Институт гуманитарных и политических исследований Российско-Американского Университета, Географический факультет МГУ им.Ломоносова, Госарбитраж РСФСР.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

8) Отзывы и предложения представили общественеды и специалисты:

д.ю.н., проф. Н.В. Витрук; д.ю.н., проф. М.Д. Пискотин; директор ИС АН СССР, д.филос.н., проф. Ядов; в.н.с, руководитель группы социологического анализа гуманитарных проблем ИС АН СССР М.С. Савин; зав. кафедрой политэкономии АН СССР д.э.н., проф. С.С. Дзарасов; зав.отделом Института США и Канады АН СССР В.И. Борисюк; д.ю.н., проф. О.Е. Кутафин; зам.директора ИМРД АН СССР, д.и.н., проф. Э.В. Клопов; к.э.н. В.Р. Евстигнеев; директор ИМЭПИ АН СССР, академик О.Т. Богомолов, к.филос.н. Л.Ф. Шевцова; проректор Свердловского юридического института по научной и исследовательской работе д.ю.н., проф. В.Д. Перевалов; д.геогр.н. Г.М. Лаппо; к.геогр.н. В.А. Колосов; к.геогр.н. Н.В. Петров; к.геогр.н. Л.В. Смирнягин; к.геогр.н. А.И. Трейвиш; Д. Шестаков; д.и.н. Е. Черников; к.и.н В. Салов; к.и.н. Г. Бовт; И. Зимков; группа экспертов от Якутской-Саха ССР: д.ю.н., проф. М.М. Федоров, н.д. Я.-С. ССР Е.М. Ларионов, А.П. Илларионов; д.ю.н., проф. М.И. Кукушкин; к.ю.н. В.В. Витренский.

9) Свои материалы и предложения представили зарубежные эксперты: А. Блаустайн (США), В. Дзурилла (США), А.Ла Пергола (Италия), А. Рапачиньский (США).

## С Т Е Н О Г Р А М М А

заседания Конституционной комиссии Верховного Совета  
Р С Ф С Р

4 декабря 1990 г.

Председательствует - тов. ЕМЬЦИН Б.Н.

---

Б.Н. ЕМЬЦИН

Товарищи!

мы проводим 6 заседание Конституционной комиссии по проекту Закона "Об изменениях и дополнениях Конституции".

Слово предоставляется С.м.-ахраю.

С.м.-ахраю

Уважаемый Председатель!

Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Как вы помните, на предыдущем заседании состоялось представление проекта закона "Об внесении изменений и дополнений в Конституцию" и было задано много вопросов. Часть из них можно было рассматривать, как предложения. Поскольку текст был роздан только перед заседанием Комиссии, было предложено подробно его обсудить на следующем заседании.

Сейчас на регистрации каждый из вас получил такую таблицу, где с левой стороны дан текст действующей Конституции РСФСР, а с правой стороны - предлагаемые изменения и дополнения. Если

СТЕНОГРАММА  
ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР

4 декабря 1990 г.<sup>1</sup>

*Председательствует тов. Б.Н. Ельцин*

**Председательствующий.** Товарищи!

Мы проводим шестое заседание Конституционной комиссии по проекту Закона об изменениях и дополнениях Конституции.

Слово предоставляется Сергею Михайловичу Шахраю.

**С.М. Шахрай.** Уважаемый председатель!

Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Как вы помните, на предыдущем заседании состоялось представление проекта закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию и было задано много вопросов. Часть из них можно было рассматривать как предложения. Поскольку текст был роздан только перед заседанием Комиссии, было предложено подробно его обсудить на следующем заседании.

Сейчас на регистрации каждый из вас получил такую таблицу, где с левой стороны дан текст действующей Конституции РСФСР, а с правой стороны — предлагаемые изменения и дополнения. Если вы обратили внимание, дополнения и изменения стали процентов на 30 меньше, чем были предложены на первом заседании, часть из них содержит в себе те предложения, которые прозвучали у членов Конституционной комиссии.

Поступили также письменные поправки по предложенному проекту от ряда депутатов. Наиболее полно текст поправок был предложен народным депутатом Исаковым. И другие депутаты сделали это.

Что изменилось по сравнению с первым вариантом?

На странице 3 таблицы сейчас записано: статьи 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 исключить. Но отдельно вам была дана поправка, которую предлагается включить вместо статьи 10, и в этом разделе оставить, кроме того, только статью 18. Поправка эта заключается в том, что

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

право собственности в СССР признается и охраняется Законом, государство создает условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную защиту всем формам собственности. Допускается объединение имущества, находящегося в собственности граждан, юридических лиц и государства и образование на этой основе смешанных форм собственности. В РСФСР может существовать собственность иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц и граждан.

Дальше идет текст, который вчера был принят, касающийся собственности на земельные участки. Этот текст предложен в соответствии с Законом Союза ССР о собственности. Терминология взята отсюда. Мы следовали принципу: не изобретать новых конструкций.

Я напому уважаемым членам Конституционной комиссии, что в Законе СССР о собственности союзным республикам делегировано в одной из первых статей право устанавливать иные формы собственности на основании республиканского законодательства.

Учтены предложения по статьям 83 и 84, это страница 8 таблицы.

По статье 107, это странице 11 таблицы, тоже прозвучало в выступлениях членов комиссии предложение о том, что одновременно с введением обязательной работы на постоянной основе в Верховном Совете для депутатов, туда избранных, одновременно ввести норму, которая позволит в Совет Национальностей избирать народных депутатов от территориальных округов, избранных в данной автономной республике, в данной автономной области, в данной области или крае, чтобы не было тупиковых ситуаций, потому что в Совет Национальностей по прежней Конституции могло претендовать только 108 депутатов.

Остальные поправки носят, в основном, редакционный характер.

И в конце сформулировано на странице 11 поручение, касающееся федеративного договора, конституционного суда и Закона о чрезвычайном положении, потому что введено обязательное правило, что эти полномочия не могут быть использованы Президентом в случае подтверждения Съездом этого института, до принятия данных законов.

У меня все. Спасибо.

**Председательствующий.** Пожалуйста, какие вопросы?

**А.И. Хутыз.** Народными депутатами... были даны предложения по ряду статей, касающихся 82, 83, 84 и 11. Почему это не рассматривается здесь? Кому дано право вносить только один вариант?

**С.М. Шахрай.** У меня нет этого проекта на руках.

**А.И. Хутыз.** Нет, потому что Вы не хотите его вносить.

**О.Г. Румянцев.** В секретариат не поступало.

**Председательствующий.** Куда Вы их передавали?

**А.И. Хутыз.** В секретариат Съезда.

**О.Г. Румянцев.** В секретариат Конституционной комиссии ничего не поступало.

**Председательствующий.** Секретариат Съезда и Конституционная комиссия — это нечто разное.

**С.М. Шахрай.** Уважаемые народные депутаты!

Я думаю, что проще будет, если я доведу до вашего сведения этот текст, мне его сейчас дали.

Указанные народные депутаты предлагают в 82-й статье Конституции часть первую записать так: «Автономная область находится в составе РСФСР». То есть выводится из края область административная и напрямую является субъектом отношения с Российской Федерацией.

В статье 63 предлагается поправка, которая вытекает из этого.

Статья 84: «Закон об автономном округе принимается Верховным Советом по представлению Совета народных депутатов автономного округа». Эта поправка есть в тексте, она учтена.

По статье 11: «В структуру собственности на территории РСФСР входят: общероссийская собственность, собственность республик, входящих в РСФСР, собственность автономных образований, коммунальная собственность краев, областей, районов и городов». Этот вопрос задавался, когда я докладывал проект. Я выступал принципиально против того, чтобы на конституционном уровне делить собственность по территориальным уровням, потому что собственность, не доведенная до конкретного производителя: колхоза, совхоза, предприятия, гражданина, станет предметом дележа между органами государственной власти разных уровней. Это мы уже с вами все имеем в соответствии с союзным законом. У нас все эти вопросы более последовательно урегулированы в проекте закона о собственности, принятом в первом чтении.

**Председательствующий.** Еще вопросы?

**Не представился.** Вчера, когда поправки вносились по собственности на землю, я от микрофона выступал и просил разъяснить, потому что когда мы принимали за основу Закон о возрождении деревни, потом пошли по статьям или по параграфам уточнять, тогда сказали, что за основу уже принято двумя третями и здесь можно голосовать большинством голосов.

Вот данные поправки, когда будут обсуждаться на Съезде, они каким образом будут голосоваться — двумя третями или опять будет какой-то новый порядок?

**С.М. Шахрай.** Все поправки, которые я вам доложил, будут голосоваться двумя третями.

**Не представился** (тот же). Касающиеся Конституции?

**С.М. Шахрай.** Да.

**Председательствующий.** Еще вопросы?

**Не представился.** Сергей Михайлович, у меня к Вам вопрос такой. Дело в том-то: по автономным образованиям принцип территориальности, особенно в республиках, поскольку количество населения в округе разное, не нарушается ли какой-то принцип федерации или что-нибудь? Например, в округе у нас одно и то же количество избирателей, а в областях, в республиках разное: у территориальщиков было больше избирателей, у автономщиков меньше было.

**С.М. Шахрай.** Спасибо за вопрос.

Я хочу обратить ваше внимание на то, что двухпалатный парламент, одна из палат которого, а именно Совет Национальностей, формируется не в зависимости от того, сколько избирателей в той или иной республике, области, крае, уже это содержит, то есть здесь ничего не нарушается. Там представляется государство, автономное образование, административное образование независимо от количества граждан, избирателей на этой территории.

**Не представился.** Тогда еще вопрос. Надо еще посмотреть. Мне кажется, там еще территориально выходит за пределы области (заглушает голос председательствующего).

**С.М. Шахрай.** Если мы введем количество депутатов в Совет Национальностей в зависимости от числа избирателей, то мы получим разное представительство от одинаковых по статусу, но разное количество депутатов. Это, я думаю, существенно обострит межпарламентальные отношения в парламенте.

**Председательствующий.** Пожалуйста, еще вопросы.

**Не представился.** Федеративное устройство России как будет выглядеть по Конституции? Это первый вопрос. И второй вопрос — каково взаимоотношение будет Верховного Совета Российской Федерации с Верховными Советами республик, входящих в состав России в конституционном плане.

**С.М. Шахрай.** Спасибо за вопрос.

Я хочу напомнить уважаемым членам Конституционной комиссии о том, что при разработке предложенного вам проекта мы исходили из принципа не трогать в частном законе об изменениях и дополнениях Конституции основные положения о национально-государственном устройстве, так, как они записаны. И я объяснял почему. Потому что сейчас всюду идет договорный процесс. Принята Декларация о государственном суверенитете. И попытаться сейчас вот здесь решить этот вопрос — это значит навязать участникам будущего договора какую-то концепцию. А это уже, извините, не договор будет, а диктат двумя третями со Съезда народных депутатов России всем другим народам и нациям, населяющим Российскую Федерацию. Поэтому мы исходили из другого принципа — закрепить в этом же законе поручение Верховному Совету доработать федеративный договор и после доработки представить его следующему съезду. Такое же решение было принято на первом заседании Совета Федерации под председательством Бориса Николаевича. Тоже было принято решение сразу после съезда интенсивно доработать отношения, касающиеся национально-государственного устройства.

Вторая часть вопроса — как будут строиться взаимоотношения Верховного Совета России с Верховными Советами республик, входящих в состав республики.

Я полагаю, это отношение будет определено и в новом федеративном договоре, и в Конституции, но должно оно строиться следующим образом. По тем отношениям, которые республики, вошедшие в Россию, передали полномочия Верховному Совету и Съезду народных депутатов РСФСР, будет приоритет решений этих органов. По тем вопросам, которые республики оставят за собой, будет приоритет их решений. Для рассмотрения коллизионных, спорных вопросов будет создан механизм конституционного суда.

Спасибо.



**Не представился.** Сергей Михайлович, вы постепенно вообще узурпируете власть различными законами и сегодня проектом Конституции. Практически на местах ничего не оставляете.

**С.М. Шахрай.** Спасибо, но я вынужден с Вами не согласиться. Я хочу сказать, что законодательная деятельность Верховного Совета существенно расширила компетенцию республик, входящих в состав России. Никогда у них не было таких прав, в том числе важнейших в области государственно-правовой деятельности — законотворческой, как теперь мы дали в законах Верховного Совета. Я напому: отношение собственности, отношение между Союзом и республикой, то есть о приоритете актов, и во всех других законах появилась формулировка, что эти отношения регулируются не исключительно Верховным Советом России, а плюс законами республик, входящих в Россию. Это ли не расширение прав? Расширение.

**Не представился.** Сергей Михайлович, кроме проекта, подготовленного рабочей группой и Конституционной комиссией, есть еще проект, который раздавали народные депутаты Слободкин и Готов на последнем заседании, и есть проект, который мы сейчас получили, подписанный группой народных депутатов. Это два разных проекта они рассматривают или как два варианта одного проекта? Как это мы будем обсуждать, я бы хотел спросить?

**С.М. Шахрай.** Я полагаю...

*Далее заседание ведет Р.И. Хасбулатов*

**Председательствующий.** Я думаю, товарищи депутаты, что мы будем обсуждать тут тот проект, о котором сейчас идет речь. Как же мы можем сейчас начать обсуждение иных проектов. (Шум в зале, реплики с мест.) У нас же в соответствии с поручением съезда...

**С. М. Шахрай.** Уважаемые народные депутаты!

Я бы в связи с этим, может быть, я ошибусь, но предложил бы следующее.

Один из проектов, который назван, раздается только сейчас. Я успел его прочитать. Я бы хотел предложить следующую процедуру. Рабочая группа выполняла поручение Конституционной комиссии и Съезда. Текст вам был роздан на предыдущем заседании. Сейчас доложены небольшие изменения в нем.

Поэтому я бы предлагал принять этот текст за основу и поручить согласовать, максимально согласовать позиции с альтернативными проектами. (Шум в зале.)

**Председательствующий.** Сейчас, сейчас, давайте послушаем немного. Пожалуйста.

**А.И. Хутыз.** Только я не знаю, от кого представляться. Два месяца тому назад наша сессия объявила новый статус: республику автономную, социалистическую республику в составе РСФСР.

Так вот, я хочу Вам задать вопрос, Руслан Иманович, в каком статусе я должен представляться.

И вообще по процедуре у меня такое предложение. Позиция Сергея Михайловича Шахрая нам великолепно понятна, его эрудицию, его начитанность — эти дела мы знаем. Нам надо знать мнение Бориса Николаевича и Вас, как первого заместителя Председателя, которого мы рекомендовали в первые заместители, Ваше мнение. И вот по этому мнению работать. А сейчас пустопорожняя трата времени. Я поэтому предлагаю, чтобы непосредственно Вы взяли на себя ведение этой комиссии.

**Председательствующий.** Я всегда считал и сейчас могу повторить вот в этой части свое суждение. В тех случаях, когда автономная область органически и в согласии решает вопрос о выходе из края, ничто нам не препятствует осуществить соответствующие записи и признать ее в качестве субъекта федерации.

**Ю.Д. Рудкин.** Сергей Михайлович, скажите, пожалуйста, сможет ли Верховный Совет после того, как Президент наложил вето, принять закон. У вас там такая жесткая норма заложена: две трети в каждой из палат. Это практически невозможно будет осуществить. Чем это вызвано?

**С.М. Шахрай.** Предложенный здесь механизм отлагательного вето не является изобретением рабочей группы. При этом мы взяли механизм, аналогичный принятому во всех союзных республиках, перешедших к институту президента. Если уважаемые члены Конституционной комиссии по предложению депутата Рудкина считают, что квалифицированное большинство здесь нет необходимости вводить, будет абсолютное или простое большинство голосов. Когда мы до этого дойдем, я думаю, решим вопрос.

**В.Н. Степанов.** Сергей Михайлович, у меня один вопрос. Я буквально сейчас просмотрел этот предложенный проект, но не уви-

дел, кто у нас назначает выборы президента: или Верховный Совет, или Съезд?

**С.М. Шахрай.** Поскольку я юрист и как юрист я могу сказать следующее: поскольку этот пункт не отнесен к исключительной компетенции Съезда или к исключительной компетенции Верховного Совета, что само по себе не совсем уже корректно, то этот вопрос является открытым. И по тексту предложенному он может решаться следующим образом: выдвижение кандидатов на Съезде народных депутатов, процедура назначения и проведение выборов в соответствии с действующим законодательством или со специальным законом, который по поручению Съезда примет Верховный Совет, то есть этот вопрос здесь в лоб не урегулирован.

Только что было сказано, что вы узурпируете власть.

Но дело в том, что, действительно, ваш ответ был неполным. Вот здесь, в 4-й статье, предлагается: «Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, Конституцию СССР, законы России и СССР, изданные в пределах полномочий органов России и СССР». А как Вы считаете, не нужно было здесь отразить конституции самих автономных республик.

**С.М. Шахрай.** Я считаю, Вы совершенно правы. Не нужно ставить вопрос об узурпации.

**Не представился.** Я к узурпации как раз не подвожу...

**С.М. Шахрай.** Здесь речь шла об отношениях законодательства РСФСР и Союза. Поэтому такая запись. Ваше предложение совершенно разумно. Здесь надо включать конституции и законы республик, входящих в РСФСР. Я возражать не буду.

**Не представился.** Руслан Имранович, казалось, мелочь, что упущены конституции автономий. Но вот таких мелочей в предлагаемых поправках очень много. И вот темпы, которые мы, действительно, сейчас обретаем, в процедуре отработки проекта Конституции, они слишком, по-моему, велики. Надо каждое слово осмыслить надлежащим образом, чтобы потом не возвращаться больше к этим вопросам. Уж больно сжатые сроки даются, я, например, не успеваю.

**Председательствующий.** Я согласен. Надо, действительно, очень внимательно смотреть. И давайте вносить изменения конструктивные.

**С.М. Шахрай.** Конечно, для этого и создана Комиссия конституционная.

**Не представился.** Я читаю статью 118. Я извиняюсь, может быть, я отошел как-то уже от темы и приступил к постатейному разбору. Но мы как-то на Первом съезде, если вы помните, действительно, немножко разошлись во мнениях в части, касающейся, как быть депутатам, которые вошли в состав Верховного Совета.

В данном случае, по предлагаемому варианту, в очень неудобные условия ставятся депутаты, члены Верховного Совета. Во-первых, нас избирали по нормам сегодня действующей Конституции, то есть за депутатами сохранялось право работать в Верховном Совете не на постоянное основе. И второе. В чем будет заключаться неравенство? Нас от моей республики четыре депутата от национально-территориальных округов, и из них трое, хотим мы этого или нет, уже члены Верховного Совета. И я вам докладываю, ни одного дня за мной пропуска нет, я добросовестно нахожусь на работе и делаю то, что мне поручается. Между тем, у меня имеется полная выкладка по результатам первого съезда и первой сессии нашей. И вот те члены Верховного Совета, которые работают на постоянной основе, там по 10–12–15 пропусков. Я очень прошу в 118 статье сохранить. Или сломать саму выборную систему, чтобы нас не 168 было, а столько же, сколько депутатов от территориальных округов, или же сохранить за нашими депутатами от национально-территориальных округов право свободного выбора на постоянной или непостоянной основе. Я вас уверяю, в этом ошибки не будет, и ничего страшного не произойдет.

**С.М. Шахрай.** Спасибо.

Эта аргументация рассматривалась и на Первом съезде, и сейчас. Учитывая то, что в Верховном Совете очень часто была угроза кворума именно потому, что такая маленькая квота — 168 депутатов от национально-территориальных округов, трудно было работать. Предложен этот вариант был. Если он не проходит, или Комиссия решает иначе, останется то, что вы предложили, ваша аргументация тоже заслуживает внимания.

**Т.Д. Батагов.** Вот сейчас мы стали друг друга понимать, члены Верховного Совета, да и вообще весь депутатский корпус. А в первые дни, согласитесь, все это делалось, бойкотируя решения и мнения друг друга. Я знаю множество примеров. Несколько человек сидят впереди меня, ни в регистрации, ни в голосовании не принимали участия. Просто бойкотировали друг друга. Но, по-моему, эта проблема сейчас как-то уже компенсировалась. Депутатский корпус Се-

верной Осетии, я вам точно говорю, никаких пропусков. И такая же картина, по-моему, у всех. Разумнее будет и правильнее будет, если все-таки сохранить принцип добровольности, то есть по желанию. И я Вас прошу внести эту поправку сегодня.

**Председательствующий.** Давайте обсудим все-таки на Конституционной комиссии эту поправку. Я думаю, что главное не это. Это-то мы можем решить.

Меня вот что смущает. Меня смущают альтернативные варианты, и я бы просил убедительнейшим образом начать работу по схождению этих позиций с тем, чтобы на Конституционной комиссии мы бы представили все-таки один вариант. Тем более обсуждать альтернативные эти варианты мы просто не в состоянии физически. С грехом пополам мы сколько обсуждаем вот этот основной вариант, представленный официальной группой от Конституционной комиссии. Я убежден, что здесь много полезного. Я не отвергаю ни одно из этих предложений и прошу всех членов Конституционной комиссии пойти по пути сближения, по пути какого-то компромисса, нам ведь удастся это, когда мы подходим разумно.

**С.М. Шахрай.** Я предлагаю, чтобы вопросы ко мне закончились.

**Председательствующий.** Есть еще вопросы к Сергею Михайловичу?

**Не представился.** Сергей Михайлович, изучая текст, предложенный статьей, невольно напрашивается вопрос: осознанно или нет, но умаляется роль Советов. Проаргументируйте, пожалуйста.

**С.М. Шахрай.** Уважаемые народные депутаты, если в поправках нет или почти нет слов «Советы народных депутатов», значит, все, что в тексте действующей Конституции есть, все осталось. Я объяснял, что мы не трогали ни основы политической системы, ни основы государственного устройства. Решали только две проблемы: экономическая реформа и институты защиты суверенитета РСФСР. Все другое, очень много тут устарело, мы даже не рассматривали, не трогали. Поэтому структура Советов осталась в том виде, как и была, и с теми же полномочиями.

**Председательствующий.** Если будут вокруг этого расхождения, можно смело что-то внести, не надо бояться компромиссов здесь.

**А.Ю. Царев.** Уважаемые члены Конституционной комиссии!

Все мы были избраны на Первом съезде народных депутатов РСФСР в эту Комиссию. Все мы знали, какие задачи были поставле-

ны перед Комиссией, то есть разработка проекта новой Конституции и поправки к действующей Конституции. И никому из нас не ставилось препятствий дома, в спокойной обстановке готовить поправки, предложения, замечания и т.д. Если этого мы не делали, то никто не виноват. Я предлагаю прекратить нападки на Сергея Михайловича и перейти к работе по статьям: выдвигать предложения, ставить на голосование, аргументировать и т.д.

**Не представился.** Сергей Михайлович, Вы предлагаете компромисс, к эффективной работе призываете — это хорошо, конечно. Но все-таки я не понял, какова же судьба тех поправок, которые предлагались в прошлый раз? Статьи здесь также не снимаются, как раньше по экономической системе, вместо этого всего лишь одна предлагается. По президентству я просил сделать два варианта: Президент — глава исполнительной власти и Президент — глава государства. Здесь этого нет. Это предложение вообще не было учтено.

И теперь, может быть, по форме такой момент. Давайте, Руслан Иманович, послушаем другую концепцию. Одна концепция была представлена в прошлый раз. Надо послушать товарищей, которые предложили в прошлый раз, теперь давайте послушаем других товарищей, которые внесли здесь. Меня, к сожалению, здесь не было, хоть Федор Васильевич говорит, что я распространял. Я, к сожалению, ничего не распространял, другие варианты. В том числе и товарища Исакова послушать, какого, по существу, было его предложение, то есть давайте альтернативные концепции заслушаем и пойдем тогда дальше, на сближение или разъединение, там будет видно уже куда идти. Концепцию заслушать еще раз.

**Председательствующий.** Концепция все-таки тут должна быть одна. А заслушать — мы будем заслушивать всех, и вносить изменения в то, что мы имеем, в наш основной документ.

**С.М. Шахрай.** Я с депутатом Готовым полностью согласен. Только я не услышал, прошу прощения, вопроса.

Что касается экономической системы, то я прочитал отдельно сделанную редакцию статьи 10.

Что касается концепции президента, то мы сейчас дойдем до этого института, и Вы скажете, чем наша концепция отличается, и большинством голосов получите поддержку своей концепции.

**Председательствующий.** Концепцию давайте по каждой статье к поправкам будем обсуждать, а не просто еще какой-то другой доку-

мент. Так будет правильнее, и так мы быстрее будем продвигаться к чему-то конкретному.

Пожалуйста.

**Не представился.** Страница 22, статья 125, по президенту. Четвертый пункт. «Принимает меры по обеспечению обороны страны и государственной безопасности, определяемые Конституцией СССР и Конституцией РСФСР». Какая позиция у Комитета по законодательству, потому что это, по-моему, противоречит Декларации о суверенитете, где эти функции мы передали Союзу. И кроме того, Конституция РСФСР ничего об этом перед этим не сказала. И в Конституции СССР об этом ничего не сказано.

Поэтому прошу разъяснить позицию Комитета.

**С.М. Шахрай.** Спасибо за вопрос.

Я хочу напомнить Вам, что, если среди поправок нет, практически нет положений, касающихся обороны, это означает, что сохранена заложенная в Конституции РСФСР концепция. И напомню Вам, что Первый съезд народных депутатов принял постановление о разграничении функций. Что касается обеспечения обороноспособности, там записано, что Российская Федерация участвует в этом деле вместе с Союзом. Еще раз напомню, «Союз ССР» из предложенных нами поправок никуда не исчезает. Остается здесь признание Союза ССР, прямо записано вхождение России в Союз ССР. И единственно, что касается компетенции, то республика, в соответствии с решениями Первого Съезда, здесь записывает, что в делах обороны она тоже участвует. Это разумно.

**Председательствующий.** Так что, товарищи, может быть, по статьям будет легче нам.

**Не представился.** По порядку ведения. Один вопрос еще можно по предложениям?

Сергей Михайлович, на предшествующем заседании я Вам задавал два вопроса. Вы оба эти предложения приняли.

Первый вопрос касается механизма выдвижения президента. Мы договорились, что высшее должностное лицо, наверное, в Конституции должно быть четко определено, и порядок выдвижения его.

Сегодня я не услышал и в Вашем докладе, и на тот вопрос, на который Вы отвечали, Вы опять уводите этот вопрос из Конституции. Мне представляется, что это неправильно.

И второе. Я вношу предложение, Руслан Имранович, я считаю, что все народные депутаты, члены Конституционной комиссии, пользуются равными правами, поэтому приоритет кому-то отдавать, рабочей группе или кому-то, мы можем упустить главное, в другом варианте, может быть, наиболее приемлемое.

Поэтому я предлагаю: равенство всех альтернативных вариантов, и обсуждать на согласие, что надо идти на сближение позиций.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, вот вы говорите о равенстве, а все-таки немножко неверно вы сейчас толкуете. У нас одна структура — Конституционная комиссия, раз. И в составе Конституционной комиссии мы с вами избрали рабочую группу и утвердили ее. (Шум в зале). Не надо спорить со мной, я сам вел заседание Конституционной группы и десять человек предложил в состав Конституционной комиссии.

Подождите, товарищи депутаты, давайте все-таки организованно работать, ведь все же получают слово, никто же тут не пытается лишить кого-то слова.

Так вот, я предлагаю что? Полностью согласиться с вами, с правом каждого члена Конституционной комиссии полноправно, полноценно излагать свои идеи, так вот, я предлагаю: то, над чем мы работаем, идти по статьям. И пожалуйста, все, что вы предлагаете, мы будем обсуждать.

**Не представился.** А при голосовании я буду поддерживать вашу поправку о том, что выдвижение кандидатов производится...

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, если мы хотим продвигаться — вот только такой путь.

Пожалуйста, вопрос.

**Не представился.** Сергей Михайлович, вот в том варианте, о котором Вы уже здесь говорили, что передали в Конституционную комиссию, об автономных образованиях округов и областей, мы по 107-й статье предлагали записать, что могут избираться в Совет Национальностей вместо депутата от национально-территориального округа территориально только с согласия депутата национально-территориального округа, который должен быть избран, а не просто там избираться большинством голосов, или кем-то.

Поэтому мы просили бы посмотреть этот вопрос.

**С.М. Шахрай.** Ваше предложение — статья 107 пункт четвертый — оно несколько детальней, чем то, которое здесь записано.



Я готов его поддержать, потому что оно дает механизм. Другое дело, что, может быть, это Конституции не совсем правильно отражать.

**Не представился.** По порядку ведения.

Я думаю, что было бы правильно сейчас, если бы Сергей Михайлович закончил, перейти к постатейному обсуждению предложенного проекта. А авторы альтернативных проектов могут принять участие в обсуждении, и мы таким образом сэкономим время и начнем работу нашей Комиссии по существу.

**Председательствующий.** Вопросы, да, товарищи?

**Не представился.** Руслан Имранович, Вы меня извините, у меня не вопрос, а скорее предложение. Я не согласен с Вашим мнением о том, что рабочая группа была избрана. Я член Конституционной комиссии, я не помню, за кого я голосовал, чтобы ввести в состав Рабочей группы. Я получил распоряжение председателя Конституционной комиссии о назначении в рабочую группу. Так что Вы тут неправы, извините нас.

Второе. Сегодня, рассматривая изменения в Конституцию существующую, действующую, мы, наверное, должны договориться, в первую очередь.

Первое. Привести те статьи Конституции, о которых идет речь, в соответствие с принятыми Верховным Советом законами. Это первое, и это, наверное, ни у кого не вызывает сомнения.

Второе. Что касается концептуального или, как говорим, альтернативного. Это очевидно — президентское правление нужно, не в каком варианте оно нужно. То есть сопоставление.

Вторая ситуация — по государственно-социальному устройству нашей Российской Федерации. Вот тут надо четко определиться, как будем рассматривать или не будем рассматривать, если есть альтернатива. Наверное, таким путем надо идти.

**Председательствующий.** Я с Вами полностью согласен, только хочу напомнить: еще там, в большом зале, Конституционная комиссия заседала, я называл эти фамилии, и Вы дали согласие. Их 10 человек. Потом еще Борис Николаевич включил одного, двух, трех, не знаю.

Я говорю то, что я сам проводил. Поэтому опровергать меня в этой части нет смысла. Я это сам представлял и проводил.

Но, вообще идея Ившиева, она правильная, она совпадает. Давайте начнем. Как, товарищи депутаты?

Вопросы у Вас? Пожалуйста.

**Не представился.** Уважаемые товарищи, позвольте высказать несколько предложений.

Первое. Личное предложение. Я не могу голосовать здесь «за основу», потому что здесь сведены несколько пунктов, которые требуют глубочайшей проработки; это совершенно меняет всю Конституцию и весь наш строй в корне.

Второе. В этом зале работать законотворчески просто-напросто неудобно, потому что мы не видим друг друга и практически не слышим.

Третье. Я вношу предложение не делать двойную работу и не обсуждать сейчас нам ни «за основу», ни «по статьям» Конституцию, потому что мы участия в законотворчестве постатейном не принимали. Это делала Рабочая группа. Если Рабочая группа считает свои предложения обоснованными, я вношу предложение: Рабочей группе внести свои предложения прямо на Съезд. А мы примем участие и в обсуждении, и в голосовании.

Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Депутату Николаеву позвольте мне дать слово.

**М.Е. Николаев.** Руслан Имранович, Вы почему свои отношения к тем или иным вопросам не высказываете, а все ссылаетесь на Сергея Михайловича?

**Председательствующий.** Пожалуйста, задавайте вопрос.

**М.Е. Николаев.** Я задавал. Четвертый или пятый раз задаю. Почему нет федеративного устройства в этом изменении Конституции?

Почему? Это основа федерации. Это первый вопрос, так?

Второй вопрос. Тот проект, который принят как основа рабочей группы, будет обсуждаться или нет?

**Председательствующий.** Конституции или чего?

**М.Е. Николаев.** Конституции, которая под руководством Румянцева.

**Председательствующий.** Конечно, будет. Естественно, будем его и обсуждать, чтобы вносить в него изменения.

**М.Е. Николаев.** Руслан Имранович, тогда совершенно не подходит это замечание, которое в изменении. И в том новом проекте, который опубликован. Тогда через два месяца тоже будем менять?

**Председательствующий.** Да нет! Дело в том, что будет с тем проектом, нам с вами вообще не известно. А сегодня мы с вами принимаем поправки, и прежде всего, правильно сказал депутат, поправки, связанные с теми законами, которые мы с вами уже приняли. Вот основа.

**М.Е. Николаев.** Руслан Имранович, тогда вообще не будет серьезно, если мы 3 месяца будем новую Конституцию принимать. Если сегодня дело касается президентского института, давайте этот раздел только рассматривать.

**Председательствующий.** Нам надо поправки принять в соответствии с новыми законами, конституционные поправки.

**М.Е. Николаев.** Мы там, когда голосовали двумя третями, уже внесли. Нечего обсуждать. Они механически будут.

**Председательствующий.** Нет, нельзя механически. Законники нам с вами не позволят.

**М.Е. Николаев.** Двумя третями Съезд принял.

**Председательствующий.** Все равно надо конкретную поправку в закон. Вот в чем дело.

**М.Е. Николаев.** Тогда надо сказать, что по такому-то закону. На основании такого-то закона принято.

**Председательствующий.** Вот, в чем дело. Товарищи, подождите. Совершенно справедливое замечание, предложение и свои сомнения высказывает депутат. Дело в том, что мы сейчас не трогаем саму основу этой Конституции. Во-первых, мы что намерены сделать. Я считаю, что это будет самое правильное. В соответствии с принятыми законами, которые противоречат, действительно, действующим законам, внести эти нормы. Раз.

И второе. Поскольку постольку было по всем республикам президентский режим устанавливается, единственное то, что мы не сделали и не можем сделать, без внесения изменений в закон. И все.

**М.Е. Николаев.** И последнее. Мы идем к федеративному договору. Он будет приниматься?

**Председательствующий.** Безусловно.

**М.Е. Николаев.** Безусловно. Тогда все же мы должны высказаться по декларациям республик.

**Председательствующий.** Пожалуйста, выскажемся.

**М.Е. Николаев.**

Где? В каком документе? Я вот поэтому и предлагал, что в Конституции внести изменения.

**Председательствующий.** Вот здесь, в 4-м пункте, поручить Верховному Совету, Президиуму совместно с высшими органами власти республик, входящих в состав РСФСР, при участии представителей местных органов власти разработать проект федеративного договора и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов. Раз. Второе. Мы с вами договорились на первом заседании Совета Федерации в ближайшее время приступить, тот слабенький проект взять, но даже не в качестве какой-то основы, но разработать его, довести его, опубликовать его как проект. И высказаться по нему. И принять решение.

**М.Е. Николаев.** Руслан Имранович, я в прошлый раз просил Сергея Михайловича в 71-й статье внести. Два слова буквально. Тогда никакой декларации не надо будет. «В Российской Федерации состоят автономные» и так далее. Эту статью надо было записать: «В РСФСР входят на принципах добровольности такие-то республики». Вы же сейчас пишете: «Республики, входящие в состав РСФСР». Это и надо писать.

**Председательствующий.** Так давайте и дальше будем говорить. Я же не могу за всех членов Конституционной комиссии.

**С.М. Шахрай.** Мне кажется, что самое опасное сейчас, с ходу внести поправки конституционные в национально-государственное устройство. Поймите, если одна из них или часть из них не наберет двух третей на съезде, это, что мы откажемся от того процесса самоопределения, который начался. Да, защита интересов всех народов, будет договорный процесс, а не арифметическое голосование двумя третями. Если проваливается здесь предложение по национально-государственному устройству, мы разожем национальные страсти на местах. Нельзя этого делать, как бы нам этого не хотелось сейчас.

**Председательствующий.** Товарищи, члены Комиссии, давайте мы начнем обсуждать.

**Не представился.** У меня одно предложение. Для того чтобы нам более продуктивно работать, надо в тот вариант, который есть, все альтернативные проекты постаетейно внести. И тогда нам будет легче работать не с голоса. Сергей Михайлович прав. Надо все вариан-

ты посмотреть. Чья фамилия как фамилия воспринимается в этом зале, но если дельная мысль, нужно отбросить все. Мы должны принять. Это, мне казалось, нужно было сделать рабочей группе в первую очередь.

**Нестеров.** Я предлагаю ввести принцип феминизации, т.е. нам сейчас идти только от законов, которые приняли, во-первых. От Декларации, во-вторых. И от тех фактов, которые имеются в жизни, т.е. новых национальных устройств. Буквально, что берем закон, который мы приняли, и конструируем поправку в Конституции, которая необходима. И все. Больше ничего не делаем.

**Председательствующий.** Товарищи, я вот что предлагаю, сейчас есть уже конструктивные предложения, давайте начнем обсуждать. И все предложения, которые вы сделаете, будем ставить на голосование. Обсуждать.

**Н.В. Пак** (член Комиссии). Прошлый раз, 30 ноября, я не зря задавал вопрос Сергею Михайловичу о том, что с введением института президентства, когда будут проходить выборы президента. Мне был дан ответ Борисом Николаевичем, что, возможно, при ситуациях критических дат назвал март — апрель. У меня есть такое замечание. Сегодня мы, рассматривая поправки и дополнения к Конституции, мы не должны из поля зрения упустить один очень важный, главный принципиальный вопрос. Вводить нам в старую Конституцию институт президентства или нет? Потому что альтернативный вариант, представленный депутатами Казаровым, Захаровым и другими, будет предусматривать не вводить, а вводить институт президентства лишь тогда, когда будет принята новая Конституция Российской Федерации. Все остальные замечания по статьям полномочия президента, правильно—не правильно, много или мало и так далее. Все это исходит из принципиального вопроса: вводить или не вводить президентство?

В связи с тем что в прошлый раз, вернее, на Первом Съезде народных депутатов РСФСР, Конституционной комиссии не было поручено разрабатывать этот вопрос, у меня есть предложение. Там, за стенами, проходит у нас Съезд. Поставить один вопрос: вводить в Конституцию поправку такую, вводить институт президентства или нет? Если Съезд сегодня проголосует «за», тогда никаких споров не будет. И мы можем с вами спокойно постатейно обсуждать. Я повто-

ряю. Учитывая два варианта. Один — с президентством, другой — без президентства. У меня все. Спасибо.

**Председательствующий.** Товарищи, депутаты, надо же дойти до этой статьи. Может быть, мы начнем все-таки. Когда дойдем до этой статьи, связанной с президентством, там и начнем обсуждать. Согласны?

**He представился.** Руслан Имранович, я бы попросил Вас корректно вести заседание. И тогда, когда просят слова, его предоставлять — это раз. Во-вторых. Мы это обсуждение, о котором говорим, мы его начали. Может быть, давайте его по порядку обсуждать.

Дальше. Уже затронут целый ряд разделов, целый ряд статей проекта, который перед нами лежит, давайте идти дальше нормально.

И по каждому пункту, неважно, какие бы были — альтернативные или неальтернативные — обсуждать и принимать решения, иначе этот винегрет, который есть сейчас, как любой деструктивный процесс, сорвет нормальную работу.

Спасибо.

**А.И. Стеликов.** Первое. Я хотел бы призвать всех своих коллег к корректности. Один из народных депутатов призывал нас прекратить нападки на Сергея Михайловича. Я вообще лично возмущен такой постановкой вопроса. Мы Сергея Михайловича глубоко уважаем, и собрались для того, чтобы коллегиально решать вопросы. И сейчас стадия задавать вопросы. Она не закончена.

У меня к Сергею Михайловичу, глубоко уважаемому мною лично, такой концептуальный вопрос. Сергей Михайлович, оставить государство без экономики — это лишить человека жизни. Оставляя основной закон, по которому будет жить наше государство, без экономической главы, — лично считаю, что делаем большую ошибку, принципиальную ошибку. Этого допускать нельзя. Я говорю блоке статей, по которым мы хотим так легко выйти и сказать Съезду, что мы за то, чтобы их вообще исключить. Пока.

Второе. Вас мы знаем хорошо как замечательного юриста, опытного и грамотного. Я инженер. Мне, как инженеру, не понятно, как можно строить мост, не имея технологии строительства. Я это о президентстве.

Мы из этого комплексного вопроса вынули главную часть, как же выдвигать президента и не предлагаем и думаем решить проблему.

Здесь есть два варианта, на мой взгляд. Я отвечаю сам себе и прошу вас помочь мне. Или мы закладываем механизм выдвижения президента. А идея президентства уже давно завладела массами, и это мы должны осознавать. Значит, надо, наверное, закладывать механизм. Или же второе — отказаться от этой части до того, когда будем решать этот вопрос, когда мы будем принимать новую Конституцию.

Третье. Не вопрос, а предложение. Призываю своих коллег к принципу минимума миниморма. Это значит: внести изменения только те, без которых нам, обществу нельзя прожить до новой Конституции.

Спасибо за внимание.

**С.М. Шахрай.** Спасибо за вопрос и теплые слова.

Я хочу сказать, что, видимо, не совсем правильно поступать таким образом, что мы сначала разработаем проект строительства места, а потом решим — строить его или не строить. Видимо, все-таки надо решить наоборот: строить мост или не строить, а потом дать технологию.

Вы правы в том, что надо дать больше технологии в тот проект. То есть по ключевым вопросам дать ответы. И Вы правы в том, что идея президентства овладела массой, и это показывает опрос общественного мнения.

Если мы не делаем этого на данном Съезде, предсказать, как будут развиваться события, совершенно нетрудно. Этот вопрос будет вынесен на референдум, и Съезд народных депутатов, который сопротивляется решению этого вопроса и провалил институт президентства, его авторитет, Вы сами понимаете, в общественном мнении еще ниже опустится.

Почему вы создаете почву для полного отстранения Съезда народных депутатов от работы по определению будущего экономического строя нашей республики, а все отдаете на откуп Верховного Совета.

Вот такие предложения. Спасибо.

**Председательствующий.** Ваш вопрос.

**Ю.М. Слободкин.** Мое предложение. Поддерживаю товарища Туйкова, чтобы все предложения были напечатаны, напечатаны в более 1 тыс. экземплярах. Товарищи, мы должны иметь в виду, что, даже если Конституционная комиссия одобрит какие-то положения или

поправки к Конституции для внесения их на Съезде, снова депутаты будут выдвигать поправки те же самые, и мы будем голосовать. Надо, чтобы они у всех были на руках, не делать двойной работы, чтобы Съезд мог голосовать, какие поправки принять, какие отвергнуть. Поэтому сейчас практически непродуктивная работа Конституционной комиссии.

**Председательствующий.** Конечно, непродуктивная, если вы начинаете по непродуктивному пути вести Конституционную комиссию.

**В.И. Хубиев.** Сергей Михайлович, я вас хвалить не буду. Но вопрос задам.

Вы задавали вопрос по автономным областям. Вы это отнесли к Федеративному договору. Я полагаю, что мы это должны рассмотреть и в Конституции, в 82 статье сделать изменения. Поэтому я прошу ответить, почему мы обходим этот вопрос?

Спасибо.

**С. М. Шахрай.** Я хочу сказать следующее. Позицию о том, почему сейчас нельзя затрагивать вопросы о национальном государственном строительстве и предлагать готовую схему, я выразил, как мог. Если есть другое предложение, мы его обсудим и включим при поддержке — комиссия и потом съезд.

Что касается выступления уважаемого депутата Слободкина, я хочу сказать, нельзя вводить в заблуждение членов Конституционной комиссии.

Если то или иное положение не записано мраморными буквами съездом, это означает только одно: эти полномочия может осуществлять только Съезд народных депутатов, а между его заседаниями — Верховный Совет. Именно такая конструкция вам и предложена. Нет ни у кого права: ни Верховный Совет у съезда, ни совет у Верховного совета не отнимает.

Что касается предложенной редакции статьи 10. Я всегда считал и считаю, что арифметика в Конституции, сколько каких-то лиц, лет и т.д., кроме сроков полномочий высших органов конституционных, записывать нельзя. Здесь есть более жесткая формулировка, что государство осуществляет более жесткий контроль за рациональным использованием земельных участков, создает систему гарантий против их недобросовестного использования и спекуляции, в том чис-



ле путем законодательных ограничений купли-продажи земельных участков.

Если мы решим сюда 10 лет написать или сколько съезд решит, они будут записаны. Я объяснил, почему, на мой взгляд, в Высшем законе арифметики быть не должно, иначе мы каждый день в оперативных условиях будем упираться в эту норму (депутат говорил без микрофона, ничего не слышно).

**Председательствующий.** Прошу говорить в микрофон, потому что трудно записывать.

Владимир Борисович, пожалуйста.

**В.Б. Исаков.** Уважаемые депутаты! Я хотел бы внести предложение по организации работы. Судя по тому, как идет работа, мы не много наработали. Не много. Я после нашего предыдущего заседания в письменном виде внес в рабочую группу несколько предложений. К сожалению, они не были учтены.

Первое предложение заключалось в том, чтобы Рабочая группа не брала на себя смелость править поправки депутатов. К сожалению, она пошла по этому пути и внесла какой-то новый вариант, который лично мне надо додумать, он еще требует осмысления, это какой-то новый вариант.

Второе предложение заключалось в том, чтобы собраться в Малом зале на набережной, он более пригоден для работы, и голосовать с помощью электронной системы, нам предстоит много голосований, и мы не много здесь наголосуем с помощью карточек, скорее всего, просто устанем от такой работы.

Поэтому у меня следующее предложение. Сейчас работу прервать — подумать надо над текстом. Размножить рабочей группе Конституционной комиссии все поправки, которые поступили. Раз это по статьям не сделали, то хотя бы размножить те тексты, которые поступили. Если успеем систематизировать, но это довольно сложно сделать. (Размножить для депутатов.) Нам собраться часов в 19 в Малом зале, задействовать электронную систему. Надо подумать, как лучше, потому что среди поправок, которые поступили, с моей точки зрения, примерно половина бесспорных, которые не вызовут большой дискуссии. Их можно принять, чтобы затем к ним не возвращаться. Есть 8–10 положений, которые требуют очень серьезного обсуждения и дискуссии. Я не думаю, что нужно эти поправки выносить прямо на съезд, в этом случае мы просто не выполним свои обя-

занности как Конституционная комиссия. Просто надо создать рабочую обстановку, спокойно выслушать друг друга по этим принципиальным вопросам, определиться по ним голосованием, а затем уже выходить на съезд с позицией Конституционной комиссии.

Спасибо.

**Председательствующий.** Как, товарищи?

**Не представился.** У меня нет возражений по преамбуле, я предлагаю голосовать. Исключить преамбулу из проекта Конституции и начинать голосовать. И все.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, прошу закончить дискуссию, сколько можно дискутировать. Хорошо, пожалуйста.

**Не представился.** Предложение депутата Исакова не может быть принято, потому что депутаты-члены Конституционной комиссии, но не члены Верховного Совета, не имеют тех карточек, согласен которым можно голосовать в зале заседаний. Те карточки, которые имеются не у членов Верховного Совета, голосуются только на вопрос: «Прошу слова», «да», «нет», «за», «поддерживаю» — они не срабатывают.

Это первый вопрос.

Второй вопрос. Я считаю, что откладывать сегодняшнее заседание у членов Конституционной комиссии нет никакой необходимости. Очень хорошо подготовленный сравнительный анализ дает возможность работать по каждой статье конкретно. Почему мы полтора часа работаем и ничего не делаем. В прошлый раз мы разошлись, ссылаясь на то, что нам нужны двое суток, после которых мы все будем очень обстоятельно подготовлены. Но кроме того, что мы сегодня друг друга в чем-то обвиняем, мы ни к чему новому не пришли. Давайте начинать с первой статьи, у нас появится возможность включить сюда же каждую альтернативную статью по номеру, обсуждать и голосовать. Поэтому есть предложение не натягивать нашу рабочую атмосферу и работать.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, прошу всех начать работать. Здесь я полностью согласен с депутатом Исаковым, что у нас спорных положений может быть 8–10. Есть совершенно бесспорные статьи. Давайте попробуем принять эти бесспорные статьи. После заседания я переговорю со всеми представителями республик, областей, мы специально встретимся здесь.

Давайте начнем с первой статьи, где нет споров, со статей, где нет споров, где есть бесспорные вопросы.

**Не представился.** Есть предложение. Во-первых, это тупиковое состояние. Такое количество людей сидит, будем два-три дня засесть, ни к чему не придем.

Что надо? Есть две группы — группа во главе с товарищем Шахраем и группа альтернативная, пускай они посидят и разберутся.

Второй. Вести заседание Конституционной комиссии с двумя сопредседателями, потому что мы явно чувствуем нажим со стороны и Хасбулатова, и Шахрая. Давление такое! Вопрос очень серьезный, давайте его рассматривать очень серьезно.

Мое предложение: чтобы две группы детально разобрались, что к чему; и чтобы два сопредседателя вели заседание. Но завтра. Я совершенно согласен с тем, что говорил товарищ Исаков, первый вариант — который предлагается, второй — альтернативный, третий — исправления. Только тогда мы сможем прийти к какому-то консенсусу.

**Председательствующий.** Спасибо. Товарищи, начинаем работать. Пожалуйста, открывайте страницу

«В соответствии с Декларацией...» и т.д. Внести в Конституцию следующие изменения и дополнения.

«Преамбулу из Конституции — Основного закона РСФСР исключить». Здесь записано. Согласны? Прошу голосовать.

**Не представился.** Руслан Иманович, нужно было поставить сначала на голосование предложение товарища Исакова и других, которые предлагали изменить порядок нашей работы.

**Председательствующий.** Хорошо, я поставлю на голосование.

**Не представился** (тот же). А конкретно по преамбуле, то я сказал бы так. Здесь вносится предложение полностью ее убрать, но я все-таки вношу предложение посмотреть часть 6 преамбулы. Если мы преамбулу всю уберем, мы сделаем Конституцию безымянной. По-моему, ни в одной стране мира безымянной конституции нет. То есть мы выбрасываем автора. Может быть, будет удобно в последующем вносить изменения в нее. Поэтому я предлагаю оставить из преамбулы части 6 такие слова: «Народ Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» — это начало части 6, и окончание: «принимает и провозглашает настоящую Конституцию». Это автор, тем более, что в части 2 мы добавляем: «Вся власть в РСФСР

принадлежит многонациональному народу». Эти слова я предлагаю оставить. Народ ее принял, почему мы должны это выбросить?

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, прошу внимания. Есть предложение (шум в зале). Подождите, так же невозможно работать, что же мы отвыкли работать? Посмотрите альтернативный вариант, здесь тоже предлагают преамбулу исключить.

**Не представился.** Я предлагаю третий вариант.

**Председательствующий.** И в альтернативном варианте (товарищ Назаров, Захаров, Братищев) предлагают то же самое. Это настолько очевидно.

(Голосовать!)

Товарищи депутаты, кто за то, чтобы исключить преамбулу, прошу голосовать. Счетчики, пожалуйста.

Кто за то, чтобы исключить преамбулу, прошу голосовать.

Пожалуйста, посчитайте.

«За» — 43.

Кто против? 18.

Кто воздержался? Нет.

Позиции определены предельно.

**В.Н. Любимов.**

Прошу депутатов, членов Конституционной комиссии, меня понять.

Первое. Если мои предложения не принимались, предложения коллег не принимались, я должен уйти отсюда и на Съезде заявить следующее: уважаемые народные депутаты, в то время, когда работает Съезд, десятая часть членов ушла и заседает, не принимает участие в работе. Я считаю, что это в корне неправильно.

Я прошу мое заявление принять к сведению.

**Председательствующий.** Я предлагаю, что Конституционная комиссия может объяснить?

**Не представился.** Я считаю, что быстро, как мы пытаемся иногда сделать, — это не значит, что хорошо. Это не значит, что у нас все будет получаться так, как мы желаем.

**Не представился.** Руслан Имранович, в связи с тем что автономии, которые здесь представлены, их права попираются, я считаю невозможным здесь принимать участие и голосовать и не хочу, чтобы меня на веревочке привели к тому, чтобы здесь механическое большинство победило.

Или мы определяемся сейчас по трем принципиальным вопросам, которые здесь депутатами назывались, и по ним находим консенсус и начинаем работать. А так, как сейчас задумано, мы ничего не наработаем, я просто буду вынужден уйти.

**Председательствующий.** Подождите, сейчас примем решение.

Товарищи депутаты, я считаю, что эти заявления носят особый характер, нам наверняка придется прервать свою работу, ничего не сделаем.

**Не представился.** По порядку ведения. Идет заседание Конституционной комиссии и Съезд. Каждый из нас не только имеет право, но и обязан участвовать в заседании Конституционной комиссии, поскольку не заявил себе отвода на Съезде. Некоторые депутаты, члены Конституционной комиссии хотят пренебречь тем поручением, которое дал им Съезд, то они могут это сделать, но это будет прямое нарушение поручения Съезда.

**Председательствующий.** Товарищи, мы сможем перерыв сделать на 5 минут?

*(Перерыв на 5 минут)*

Товарищи, есть несколько статей, где, очевидно, мы единогласие встретим.

А вот как товарищ Исаков сказал, что есть не больше 8-10 положений, которые могут вызвать споры, мы их можем специально решить.

**Т.Д. Батагов.** Руслан Имранович, вот четыре позиции, которые назвали, может быть спорные, которые требуют доработки. Может быть, мы их сегодня пропустим, а те, которые не вызывают таких конфликтов, это давайте рассматривать.

А те четыре проблемы, которые назвали, давайте перенесем, потому что они требуют доработки.

**Председательствующий.** По преамбуле мы решили.

Статья 1.

Изложить в такой редакции, как это предполагается из Декларации. Практически в альтернативном — это то же самое. Статья 1 из Декларации. Ставлю на голосование.

**Не представился.** В составе СССР.

**Председательствующий.** Да, здесь « в составе СССР ». « Российская Федеративная Социалистическая Республика — есть суверен-

ное государство, созданное исторически объединившимися в ней народами».

**Не представился.** Вот мы уже не одно заседание проводим, но честно говоря, но немножко неудобно себя чувствуешь, когда народные депутаты упрекают нас в том, что мы рабочий проект Конституции приняли 42 голосами, чтобы внести на Съезд, принимаем 38 голосами. Поэтому давайте договоримся о регламенте. Во-первых, мы неорганизованно начали свою работу. Сколько нас здесь человек? Давайте начнем, как обычно, с перерегистрации. Второе, давайте договоримся, что решение будет принято, если будет больше половины нашего состава, и добиваться, чтобы здесь сидело 102 человека.

Давайте решим эти процедурные вопросы, они у нас не оговорены, к сожалению.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, как же мы можем требовать 102. Ведь идет Съезд. Ведь кворум есть. 85 человек у нас сейчас есть. Ведь есть очевидные для нас истины, зачем нам тянуть время? Когда дойдет до каких-то спорных положений, пожалуйста, я готов поставить обе формулировки на голосование.

**М.А. Митюков.** Давайте примем положение, что заседание Конституционной комиссии действительно, когда 68 депутатов, членов Комиссии, то есть две трети, решение действительно, когда проголосовало 52 человека.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, правильно, две трети должны быть. Сколько нас сейчас? Поднимите, пожалуйста, ваши мандаты.

Есть предложение, в связи с тем что сейчас заканчивается Съезд, то мы можем перейти в тот зал работать, но чтобы только никто не уходил.

Так, товарищи, поскольку мы перешли в другой зал, прошу зарегистрироваться. Сейчас поставим режим. Уже сделали? Давайте регистрироваться.

**Не представился.** Регистрируются только члены комиссии. По результатам регистрации всех голосований будут поименные списки, чтобы можно было проверить, что голосовали только члены комиссии.

**Председательствующий.** Товарищи, карточки у всех? Вот эти карточки. Прошу зарегистрироваться. Да, обязательно будет поимен-

ное, так что имейте в виду, регистрируйтесь только члены комиссии, Конституционной комиссии. Прошу регистрироваться.

Что у нас получается? Нет результата? Регистрируйтесь.

Так, присутствует 61, кворум — 68. Что, карточки нет? (из зала реплики). А почему вы не регистрируетесь? Во-первых, зарегистрируемся, скажите тогда, у кого нет карточек.

Прошу еще раз регистрироваться. (Шум в зале.)

Товарищи депутаты, мне надо сказать, где предел членов нашей комиссии. Я прошу вас, не членов комиссии, я еще раз убедительно прошу, не мешайте, ради бога. Конституционная комиссия! Я должен видеть каждого члена комиссии.

Так, и плюс, пожалуйста, у кого нет карточек. Три. Плюс три. Сейчас посмотрим. (Шум в зале, реплики с мест.) А Вы кто? Вы — член Конституционной комиссии? Почему Вы там сидите? Пройдите сюда, рядом, я же просил Вас.

Четыре. 67 все равно. Так и не пойму, есть ли у нас кворум или нет. Четыре карточки? (Реплики с мест.)

Последний раз регистрируемся. Пожалуйста, внимательнее. Во-первых, давайте сначала установим. Поднимите, нет этих карточек. Одна, две, три. Три? Три точно. Так.

Теперь прошу регистрироваться, прошу регистрироваться. 68 и плюс 3, равно 71. Так? Все видят? Начинаем работать, точнее, продолжаем. Так, вот, Сергей Михайлович, если бы не хватило из-за того, что Вы опоздали, могли бы уйти.

Пожалуйста, дайте распечатку фамилий и плюс три вписать, четыре точнее, вот Шахрай пришел еще.

Товарищи члены Конституционной комиссии, страницу вторую прошу открыть. Статью 1 прошу изложить в следующей редакции, так, это мы уже читали. Кто за то, чтобы предложить Съезду вот такую редакцию, прошу голосовать. Если это не пройдет, дадим вторую, альтернативную.

Пожалуйста, второй.

**Не представился.** Руслан Имранович, у меня Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятой нами на 1 Съезде. В преамбуле Декларации прямо записано о том, что Первый Съезд торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее

территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

**Председательствующий.** Хорошо, но давайте вот это предложение проголосуем, потом Вашу поправку. Я «за». Пожалуйста, второй.

А может быть, мы так сделаем, весь этот блок, как там записано, и вставить, в Декларации.

**В.И. Степанов.** Руслан Имранович, я предлагаю так, есть два варианта, один рабочей группы, второй — альтернативный. И поставить оба на голосование. Сначала один, потом второй. Я извиняюсь, мы пользуемся таким же правом, так же, как и Рабочая группа, члены Конституционной комиссии, нас там 15 человек.

**Председательствующий.** Точно, согласен, правильно. Товарищи депутаты, согласны? Ставлю на голосование, вот этот вариант ставлю на голосование. Прочитать? Вот, как Виктор Николаевич Степанов сказал, я и ставлю на голосование. Согласны? Пожалуйста, первый.

**Не представился.** По мотивам голосования. Руслан Имранович, при регистрации членов Конституционной комиссии некоторым членам Конституционной комиссии не дали альтернативный вариант. В силу этого мы сейчас не в состоянии принять его в голосовании.

**Председательствующий.** У кого есть этот альтернативный вариант? Почему не в состоянии? Пожалуйста, пусть получают, пожалуйста, берите.

Мне кажется, Виктор Николаевич Степанов предложил разумный путь, который ведет нас к решению. Сперва один, потом второй.

Согласны?

(Да.)

«Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами».

Давайте такой компромисс: возьмем из Декларации.

**Не представился.** Руслан Имранович, по поводу добавления из Декларации, если полностью взять статью. Дело в том, что в Конституции есть статья 68, где все расписано: и названия всех республик, и что мы является в составе Союза. Поэтому, может, не стоит повторять.



**Председательствующий.** Если бы мы взяли из Декларации, мы бы проголосовали, приняли и пошли бы дальше. Я рабочей группе хочу сказать. Надо идти именно по пути компромисса. Очевидные есть вещи.

**Не представился.** Руслан Имранович, я тоже держу в руках Декларацию, тут написано, читаю дословно, а Вы смотрите к себе в проект:

«1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами».

Разве там не так написано?

Дальше идет пункт два. Поэтому так и предложено там.

**Председательствующий.** Ставлю на голосование. Уяснили четко, что это пункт Декларации. Прошу голосовать.

**Не представился.** Руслан Имранович, по мотивам голосования и вообще ведения. Я второй раз призываю своих коллег к корректности. Кричать в этом зале, как сейчас наш коллега кричал, нехорошо и нельзя. Поэтому призываю к спокойствию.

**Председательствующий.** Я согласен с вами, товарищи депутаты. Ведь поступило четкое предложение. Давайте проголосуем.

Товарищи, я ставлю на голосование Формулировку, которую все знают, заучили. Прошу голосовать. Формулировка из нашей же Декларации.

Прошу голосовать.

Кворум есть.

Не прошла формулировка.

(Шум в зале.)

Да нет, дело в том, что не участвовали в голосовании. При чем тут нет кворума?

**Не представился.** Руслан Имранович, вот я лично не голосовал. Я прошу Вас читать четко поправки. Я не понял, за что мы сейчас голосовали.

**Председательствующий.** Как же так не поняли? Вот смотрите:

«Российский Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами». Положение из Декларации о государственном суверенитете. Авторы взяли полностью отсюда положение...

**Не представился.** Руслан Имранович, мы просто-напросто выдергиваем из Декларации то, кому что нравится. А если почитать вверх, то написано (одна строчка выше): «В составе обновленного Союза ССР».

Вообще, речь не ставилась и в старой Конституции мы Союза СССР, или нет. Это же Первая статья. Следующие статьи об этом говорят.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, я ставлю второй вариант на голосование.

Пожалуйста, второй.

**Не представился.** Руслан Имранович, уважаемые члены Конституционной комиссии, нам нужно определиться. Нас всего в Конституционной комиссии 102 человека. Нужно 52 голоса, чтобы было принято то или иное решение. Так, наверное? Поэтому исходить из этого. И небольшая реплика. По поводу Конституции действующей. В общем-то, вносилось здесь, и не будем дебаты устраивать, хотя некоторые позиции нужно будет отстаивать, я считаю, выступать, аргументировать, но нельзя ни в коем случае брать сегодня в отрыве от контекста, в том числе действующей Конституции, какую-то статью. Нужно смотреть, что до того написано. И я, уважаемые члены Конституционной комиссии, просто предложил вверх последний «абзац» прочитать с тем, чтобы все стало ясным. Спасибо.

**Председательствующий.** В общем-то, мы этот вариант и приняли. Так?

Пожалуйста. Как почему? 36 человек и плюс 4, все равно не получается большая часть.

**Не представился.** Дело в том, что подошли еще депутаты. Я сам видел, как, по-моему, еще три депутата подошли в момент голосования. Это первое, то есть вопрос о кворуме, вообще он не стоит.

**Председательствующий.** Дело не в кворуме.

**Не представился.** Руслан Имранович, далее. Мы в Конституционной комиссии, а эта Комиссия не Верховного Совета. Она съезжается со всех концов Российской Федерации. Поэтому при непринятии решений Конституционной комиссии, так сложилось, начиная со второго ее заседания, считается от большинства присутствующих. Эти решения принимались. Они никем не оспаривались. Когда было принято решение 46 из 69 присутствующих голосовали за принятие за рабочую основу, 38 из них 70 присутствующих голосовали

за публикацию текста. Это сомнению не подвергалось. Поэтому сегодня предлагаю продолжить голосование большинством присутствующих. Мы вносим предложение: большинством присутствующих на Съезд.

**Председательствующий.** Второй, пожалуйста.

**Не представился.** По порядку голосования. Я думаю, что мы из этого кризиса выйдем очень просто. Надо будет около каждого пункта написать, сколько членов Конституционной комиссии проголосовали «за» сколько «против», сколько «воздержалось» и представить Съезду. И не морочить нам самим себе голову кворумом. А Съезд увидит — убедительно эта принята статья или нет. И соответственно будут голосовать.

**Председательствующий.** Второй.

**В.Д. Мазаев.** По реплике депутата (фамилию не слышно).

У нас Конституционная комиссия и создана, чтобы представлять какое-то коллективное, единое мнение. А если мы представим что-то такое непонятное, какие-то приоритеты, Съезд тоже будет ориентироваться по приоритетам, то есть это не выход из положения.

Уважаемые коллеги, что, я не знаю, как у вас впечатление, но на меня производит печальное такое впечатление — эта атмосфера подозрительности, которая царит у нас с самого начала заседания. Это сказывается, в частности, и при обсуждении статьи, что из себя представляет РСФСР. Когда мы вычеркиваем из других статей упоминание о Союзе, конечно, у многих членов Конституционной комиссии сразу складывается впечатление, что мы стараемся от Союза избавиться. И появляется естественное желание добавить Союз даже в ту статью, где в принципе теоретически без него можно было бы обойтись.

И здесь, я думаю, действительно нам нужно не просто большинством присутствующих определять общее мнение, а искать ту точку зрения, которая сможет собрать на съезде две трети голосов. Здесь никаких 36 голосов Конституционной комиссии нас не спасут. И я предлагаю все-таки исходить из реальности и выработать те формулировки, которые уже на Конституционной комиссии соберут голосов больше, чем половина членов Конституционной комиссии. И что касается этой конкретной статьи, если мы сохраняем в других статьях упоминание о Союзе, то тогда мы можем взять в чистом виде формулировку первого пункта Декларации. Это просто юридически

более чистый текст. Но когда у нас столь неопределенное отношение к сохранению союза, я думаю, с этой же проблемой мы столкнемся и на съезде. И в этом отношении отрывать первый пункт Декларации от преамбулы Декларации, я согласен с коллегами, тоже нельзя.

Вот давайте решать, как нам быть. И решать большинством голосов от общего числа членов Конституционной комиссии, потому что в противном случае в прошлый раз мы пошли на абсолютно непонятное решение, приняв 37 голосами решение комиссии, и сейчас, если мы будем принимать решение 36, то я лично не вижу смысла продолжать свое участие в заседании.

**Председательствующий.** Товарищи, давайте тогда проголосуем второй вариант. «...Созданный исторически объединившимся в нем народами в составе обновленного союза».

(Шум.)

Пожалуйста, первый микрофон.

**Не представился.** Глубокоуважаемые коллеги!

Попрошу внимания, а то до утра не кончим и ничего не решим.

По мотивам голосования есть такое предложение: ввести порядок, который мы заложили в свой регламент. Почему? Вопрос настолько важен, что если мы здесь будем применять другую технологию обсуждения, мы ничего не решим. В этой связи предлагаю. Мы располагаем двумя вариантами. Зачитывается статья по первому варианту, зачитывается статья по второму варианту, чтобы каждый, кто имеет вариант, кто не имеет, оценил ситуацию. Дальше. Каждая статья вначале голосуется за основу, потом вносятся поправки и в первый вариант, и во второй. Каждый из нас должен знать, что он имеет право свою поправку поставить на голосование. Я думаю, что тогда у нас работа пойдет четко, и механизм голосования будет срабатывать.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**Не представился.** Уважаемые коллеги, друзья, товарищи!

Во-первых, по внутренней технологии согласен с тем, что сейчас сказал коллега, мне кажется, что это действительно конструктивный подход. Но перед этим для того, чтобы нам в дальнейшем купировать обсуждение кворума и т.д., давайте не забывать, что мы действительно орган Съезда, но не Съезд. И совсем не адекватно отражаем, не обязательно адекватно отражаем расстановку мнений на Съезде.

И в любом случае того единства мнений коллектива, как мой коллега Мазаев здесь сказал, не будет. Это вполне естественный процесс.

И второе. По всей механике работы органов аналогичной конституционной комиссии нигде никогда не было и не может быть. Это консультативно разработческий орган, и не может быть вот тех кворумов, вариантов кворумов, которые нам предлагаются.

**Председательствующий.** Давайте предложения, что Вы нам лекцию читаете. Прошу прощения.

**Не представился.** Руслан Имранович. Я бы вас очень просил дать мне возможность сказать и не оценивать выступления выступающих. Пусть выступающий оценивает аудиторию. Поэтому у меня предложение идти по тому пути, по которому мы до сих пор шли. То есть у нас есть общий кворум. Коллеги совершенно реально сказали — на Съезд дать раскладку голосов. И дальше идти нормально работать. Иначе мы плохо продвинемся.

**Председательствующий.** Первый микрофон.

**Не представился.** Уважаемый Руслан Имранович! У нас есть первый вариант и второй, и у нас есть вариант Конституции, которая уже есть. Все поправки, которые сегодня нам даны, некоторые выражают суть принципиальную. Это, допустим, о президентстве. А те, которые уже отвергают народный контроль, это уже постфактум. И тут у нас, наверно, никаких разногласий нет. Есть статьи, за которые если мы не проголосуем, останутся старыми по редакции и никакого влияния на дальнейшую деятельность органов власти, Конституции не повлияют. Я тогда прошу, с учетом сказанного, перейти к конструктивной работе. Да, нет, оставляем то, что есть.

**Председательствующий.** Да, хорошо. Вот второй вариант предложенный. Я думаю, за него проголосовать. «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами, в составе обновленного Союза». Прошу голосовать. (Голоса из зала.) Товарищи, было предложение. Что же теперь возражать. Я же должен голосовать. «В составе обновленного Союза ССР». (Проводится голосование в 18 часов 32 минуты.)

«За» — 47. Не принимается.

**Не представился.** Уважаемый Руслан Имранович!

Уважаемые товарищи народные депутаты!

Члены редакционной комиссии!

Я бы хотел уже сейчас предложить какие-то конструктивные шаги дальше двигаться. Или оставить так, как предложили, доложить съезду, как у нас голосование будет проходить по статьям. Возникает один вопрос. Вот на этой же странице, которую подготовила Рабочая группа (это страница номер два, последний абзац, четвертая часть), изложить в следующей редакции. Вы все прочитали. «Государственные, общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, Конституцию СССР и так далее». Поскольку мы договорились, что съезд решит вопрос с преамбулой Конституции, если это останется, преамбула Конституции, тогда там Союз ССР обозначен. Если преамбула будет исключена из Конституции, то три статьи первые ничего о Союзе не говорят, и о том, что мы находимся в Союзе. Тогда 4-я статья, она как бы... Мы же работаем не только на сегодняшний день, и часть этих поправок к Конституции войдут в новую Конституцию. Я так предполагаю. И могут войти точнее. Поэтому как нам разрешить сегодня. Эту дилемму, эту проблему как решить — надо над этим подумать или сделать все-таки небольшую преамбулу, исходя, допустим, из Декларации о суверенитете, изложить ее основную суть. Мне представляется, что если бы мы в новой преамбуле к нашей Конституции обозначили то, что мы проголосовали на Съезде на первом, что мы подтверждаем, что входит в новый обновленный Союз ССР, то мы сняли бы многие проблемы при обсуждении вопроса о союзном договоре.

То есть мы бы показали, что Съезд народных депутатов Российской Федерации выражает мнение свое о том, чтобы входить в состав обновленного Союза. И я считаю, что это решение в этой сложной, драматичной ситуации для нашей страны в целом сыграло бы весьма положительную роль.

**Председательствующий.** Все это правильно, но дело в том, что мы голосовали.

**Не представился.** Прошу слова.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Не представился.** Уважаемые депутаты, я вас прошу убедительно, откройте, пожалуйста, шестую страницу поправок.

13-й пункт. Там записано следующее. Что Российская Советская Федеративная Республика входит в Союз Советских Социалистических Республик. А про обновленный Союз нельзя говорить, поскольку его нет еще. Ну, будет, тогда и запишем.

**Председательствующий.** Ну, это мы не решили, так что тут уже нечего решать, хотя было бы совершенно справедливо взять первое положение из Декларации, конечно.

Так. Сергей Михайлович, Вы помогайте в разъяснениях, как председатель Комитета.

**Не представился.** Руслан Имранович, у нас кворум 68 человек, в голосовании участвовало 69. Три человека? Карточки Вы у них не спросили. То есть о чем мы сейчас говорим. В голосовании участвовало 69 человек, больше кворума. Три человека без карточек сидят.

Спросите еще их мнение. Вот и все, и пойдете дальше.

**Не представился.** Руслан Имранович, позвольте и мне сказать. Я хотел бы внести процедурное предложение, которое, может быть, наконец, позволит нам выйти из тупика. Давайте проведем рейтинговое голосование по всем статьям без дискуссий и посмотрим, какие статьи принимаются без особых возражений достаточно убедительным большинством и, таким образом, за скобками останутся несколько статей, с которыми мы потом решим, что делать. То ли создавать согласительную комиссию по отдельным двум-трем статьям, то ли принять какой-то процедурный принцип, чтобы сейчас, по крайней мере, сдвинуться с места и получить какой-то результат.

**Председательствующий.** Пока что мы только по преамбуле решили.

Пожалуйста, Сергей Михайлович.

**С.М. Шахрай.** Когда мы записали формулировку статьи первой, мы исходили из следующего: Первый Съезд проголосовал единогласно за Декларацию. Мы изъяли оттуда первую статью, именно, норму права из Декларации, и текстуально, хотя не всех она устраивает, воспроизвели, полагая так, что суверенитет по-прежнему для депутатского корпуса вещь очевидная.

Теперь, когда нам предлагают статью первую из Декларации разрушить — это и есть попытка поставить под сомнение Декларацию.

Придумать что-то другое очевидно никому не удастся, чтобы это приняло однозначное решение. Именно поэтому была взята Декларация. Когда мы ее разрушаем, тем самым мы вносим деструктивную струю в эту работу, и вряд ли к чему придем.

**Председательствующий.** Ладно, давайте к третьей приступим, попробуем. К этой, может быть, вернемся.

**Не представился.** Можно еще одно предложение, Руслан Иманович, внести. Может быть, мы здесь найдем какое-то согласие и проголосуем.

68-я статья в той редакции, в которой она предложена, на шестой странице, на что ссылался уважаемый коллега, она больше, на мой взгляд, подходит, я рассказываю свою точку зрения, ваше дело соглашаться или нет, ее переместить и не 68-й сделать, а третьей статьей. Почему? Потому что этот вопрос не входит в вопросы национально-государственного устройства Российской Федерации. Тогда будет логична четвертая статья.

Я просил бы подумать.

**Председательствующий.** Пожалуйста, Алексей Николаевич хочет компромиссное предложение внести.

**Не представился.** Я хотел бы сделать предложение по первой статье, которое, может быть, всех устроит.

Я предлагаю взять из старой Конституции эту статью и добавить туда одно слово — «суверенная». Она будет звучать так: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть социалистическое общенародное суверенное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян, интеллигенции, трудящихся всех наций, народностей республики». То есть одно слово добавить «суверенных».

**Председательствующий.** Нет, самое лучшее — по Декларации. То, что говорит Степанов, мне кажется, более приемлемо. И тогда можно было бы проголосовать за первый и сразу за третий перенесли. Было бы ясно. Как, товарищи юристы? Пожалуйста, второй микрофон.

**С.Н. Бабурин.** Уважаемые коллеги!

Мы столкнулись с этой проблемой прежде всего потому, что мы убрали преамбулу. Поэтому, когда говорят, что нужно уточнять формулировку Декларации или не нужно, мы должны внимательно подходить к тексту.

В Декларации преамбула есть. В Конституции преамбулу мы убрали, и 1-я статья является вводной статьей, она отражает общий принцип государства, что это такое, характеризует его качественно. Именно поэтому нам необходимо, наверное, указать отношение России к Союзу.



Это повтор действительно. Но повтором является уже следующая статья, а не статья 1. Поэтому очень жаль, если не найдем ничего и оставим эту статью без изменений, потому что преамбулу мы убрали.

**Председательствующий.** Смотрите, Сергей Николаевич, как Степанов говорит, если статью 68 изложить и перенести сюда.

**С.Н. Бабурин.** Нам нельзя сейчас заниматься тусованием.

Председательствующий

Тоже правильно.

**С.М. Шахрай.** Уважаемые коллеги!

Давайте мы сделаем так. Старую преамбулу мы убираем, а включаем преамбулу с Декларации и следом за ней статью.

**Председательствующий.** Может быть, так?

**С.М. Шахрай.** И напишем там не Первый Съезд, а просто Съезд народных депутатов. Дальше идет преамбула Декларации и статья 1, как она изложена, тоже из Декларации.

**В.Д. Мазаев.** Присоединяюсь к Сергею Михайловичу и хочу сказать, что статья 15 Декларации отсылает к тому, что настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции. Но сейчас в значительной мере мы обновляем Конституцию. То есть правовая база для изменения Конституции у нас есть. Поэтому, конечно, с преамбулы нужно начать, и во многом тогда изложение будет последовательно. Но тогда часть 1 статьи 68, как компромиссный вариант между федералистским и республиканским, должна быть опущена. Это дальше будет разговор.

**Председательствующий.** Первый микрофон, пожалуйста.

**Не представился.** Мы загоняем себя в угол процедурой голосования, которой не было при принятии варианта Конституции, как рабочего варианта.

Дело в том, что там мы приняли решение голосовать большинством от присутствующих. Сейчас фактически у нас на лицо консенсус, поэтому это гарант, который вы зачитали: 47 голосов в составе обновленного Союза ССР. Почему мы считаем, что мы это не приняли?

Я предлагаю все-таки придерживаться той процедуры голосования, которую в присутствии и под руководством председателя Конституционной комиссии мы установили в Белом Доме. И голосовать: если большинство присутствующих проголосовали, значит, прини-

мается. Иначе мы не сдвинемся с места. Неужели не понятно, что мы будем тогда с двумя-тремя статьями весь вечер голосовать. Я считаю, это надо принять.

**Председательствующий.** Это мы не будем считать принятым. Если мы сейчас достигнем. Давайте мы поставим на голосование вопрос, как будем принимать решение: большинством присутствующих или абсолютным? То есть большинством от присутствующих или должно быть 51?

Кто за то, чтобы это решение считать (голосовать) большинством присутствующих?

(Идет голосование.) И нужно учитывать еще троих с карточками.

Значит, требуется все-таки 52? Я так понимаю. Да, серьезное решение.

Хорошо. Но кажется, здесь был еще компромисс — Шахрай, Мазаев, Бабурин. Сергей Михайлович, сформулируйте то, о чем мы говорили. Во-первых, преамбула.

**С.М. Шахрай.** Я предлагаю следующее. В качестве преамбулы идет текст из Декларации: «Съезд народных депутатов РСФСР, сознавая историческую ответственность за судьбу России, свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов, входящих в Союз СССР, выражая волю народов РСФСР, торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство, в составе обновленного Союза ССР». И дальше идет пункт 1 (это тот самый текст, который у вас с правой стороны, он тоже из Декларации).

**Председательствующий.** Теперь понятно, товарищи? (Да!) Ставлю на голосование.

**Т.Д. Батагов.** Есть просьба. Я поддерживаю коллег, которые высказываются, чтобы мы голосовали по абсолютному большинству из присутствующих. Но с одним замечанием. Все голосования сделать поименными потому, что в зале есть и не члены Конституционной комиссии тоже. Надо распечатку сделать.

**Председательствующий.** Хорошо. Согласен. Сделать распечатку поименного голосования.

Ставлю на голосование. По-моему, это всех нас должно устроить. Во всяком случае, лучшего варианта я не знаю, не представляю. Если это нас не устроит, тогда что нас может устроить?

(Идет голосование.) «За» — 70 плюс три (на табло: нет кворума).

**Не представился.** Мы бы просили распечатку, так как есть сомнения у товарищей. Внести фамилии, и все. На две минуты дел.

**С.М. Шахрай.** Уважаемые коллеги, у нас «нет кворума» будет все время, потому что программа рассчитана на съезд.

**Председательствующий.** Пожалуйста, что у нас дальше. Часть первая...

**Не представился.** Руслан Имранович, простите, пожалуйста. По ведению.

Мне кажется, что имеет смысл после каждого голосования, поскольку только Вам видно, как голосуют те, у кого нет карточек, объявляйте, пожалуйста, сколько «за», корректируя то, что на табло.

**Председательствующий.** На табло было 70 плюс 3. «За» — 73. И фамилии надо будет давать.

Товарищи! Часть первую статьи второй изложить в следующей редакции: «Вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР».

Прошу голосовать. Пожалуйста, первый.

**Не представился.** Есть такое предложение, дополнить: «Всякая попытка узурпировать принадлежащую народу власть является тягчайшим преступлением». Дополнить эту статью.

**Председательствующий.** Как наши юристы скажут, что-то мне не нравится сразу угрозой?

**С.М. Шахрай.** Уважаемые коллеги! Я предлагаю часть 1 статьи 2 воспроизвести статью 3 из Декларации: «Носителем суверенитета и источником государственной власти является многонациональный народ. Народ осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы на основе Конституции РСФСР».

**Председательствующий.** Это примирит, по-моему, всех.

Товарищи депутаты, я ставлю этот вопрос на голосование. Там, где у нас есть уже проверенный подход, надо его все-таки осуществить.

Что, Виктор Николаевич?

**В.Н. Степанов.** Руслан Имранович, я прошу прощения, но если мы вот это предложение уважаемого Сергея Михайлович примем, то практически мы ставим крест на Советах народных депутатов, конституционно. Я бы просил этого не делать.

**Председательствующий.** Вот если третье примем — и через представительные органы. Разве Советы у нас не представительный орган?

Товарищи депутаты, поступило, в общем-то, фундаментальное предложение взять вот эту третью. Если не пройдет — вернемся, что-нибудь придумаем. Так ведь? Ставлю на голосование, товарищи. Пожалуйста, второй микрофон.

**Не представился.** У меня один вопрос к Сергею Михайловичу. Это касается первой строчки Конституции, или следующего: «...народ осуществляет государственную власть через...». Это остается? Через Советы народных депутатов.

**Председательствующий.** Разъясните тогда.

**С.М. Шахрай.** Для меня это было свято: раз Декларацию так Съезд проголосовал, я лично не пытался пересмотреть. Ну раз вы считаете возможным пересматривать Декларацию о государственном суверенитете, то тогда оставить статью 2 как она есть, добавить, что через Советы и непосредственно. Потому что референдум у нас в Конституции есть и в Декларации это записано.

**Председательствующий.** Пожалуйста, первый.

**Не представился.** Я хочу обратить внимание, товарищи, мы действительно обеспокоены тем, есть ли упоминание в Конституции Советов. Товарищ Степанов обоснованно беспокоится. Но давайте внимательно вчитаемся в текст Декларации: «...и представительные органы, предусмотренные Конституцией РСФСР».

Разве мы исключаем в Конституции РСФСР Советы как представительные органы? Мы же их там закрепляем, развиваем.

И 4-й раздел весь посвящен Советам народных депутатов как представительным органам. Поэтому здесь я не думаю, что должны быть какие-то опасения, что мы пытаемся устранить.

**Председательствующий.** Ну как, дадите вы согласованную формулировку, товарищи? Дайте согласованную все-таки. Второй.

**Не представился.** Руслан Имранович, уважаемые коллеги, наверное, вариант рабочей группы наиболее оптимальный. Надо изме-

нить только первую часть. Это совершенно в духе Декларации. Никаких противоречий с Декларацией нет.

**Не представился.** Второе мнение юриста, присоединяюсь к нему, и Сергей Михайлович присоединяется. Оставить вариант рабочей группы, а дальше 2-я, 3-я части.

**Председательствующий.** Ставлю на голосование, товарищи. Нет еще. Пожалуйста, зачитайте Сергей Михайлович, полностью, как согласовали.

**С.М. Шахрай.** Статья 2 будет выглядеть следующим образом: «Вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу РСФСР, и непосредственно. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

**Председательствующий.** Понятно? Ставлю на голосование? (Из зала: по мотивам голосования!)

**Председательствующий.** Первый микрофон.

**Не представился.** По мотивам голосования. Если мы хотим строить правовое государство и признаем разделение властей, то мы не можем принять редакцию, в которой все органы подконтрольны и подотчетны Советам. Суды в своей деятельности не подконтрольны и не подотчетны. Это надо снять, дорогие товарищи.

**Председательствующий.** Разве там все? Нет, все нельзя. Правильно. Суды? Как же они подотчетны? Давайте все-таки почище формулировку. Все не могут.

**С.М. Шахрай.** Давайте определимся по первым двум частям статьи 2-й. А часть статьи 2-й, где речь идет о всех других органах, подконтрольных и подотчетных Советам, обузим.

**Председательствующий.** Ставлю на голосование? Хорошо. Прошу голосовать.

(Идет голосование).

72

И плюс еще. Так, 72. (Время 18 часов 59 минут.)

**Председательствующий.** Часть 2 статьи 4 изложить в следующей редакции: «Государственные, общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, Конституцию СССР, законы РСФСР и СССР, изданные в пределах полномочий органов РСФСР и СССР».

Но здесь было предложение: «государственные, общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, конституции республик, входящих в состав...».

Правильно? Вы согласились?

**С.М. Шахрай.** Согласились.

...конституции и законы республик, входящих в состав РСФСР...  
Изданных в пределах их полномочий.

Дальше необходимо уточнение.

**С.Н. Бабурин.** Разрешите возразить этому дополнению, потому что, если мы здесь в тексте включим «и конституции республик, входящих в РСФСР», — идея правильная, — но мы сразу ставим граждан РСФСР соблюдать конституции всех республик независимо от того, где живет этот гражданин. А если я не знаю требований той или иной республики?! Ну, должностные лица. Если должностное лицо, допустим, в Омске, решая омскую проблему, нарушило конституцию, допустим, Чечено-Ингушетии или другой республики?

То есть вот здесь соблюдать Конституцию РСФСР и есть конституционная норма требованиям соблюдать конституции всех республик, входящих в РСФСР. Но это уже в дальнейших статьях указывается.

То ест этот повтор, он здесь не совсем удачным получается...

Наиболее оптимальный вариант — это рабочей группы, это покрывает все уже.

**Председательствующий.** Видите ли, Вы, может быть, и правы. Но если бы мы здесь с самого начала вот так четко определили бы, у нас, может быть, не возникало много вопросов по поводу ущемления в других статьях прав республик. Вот с таких позиций я бы предложил и поддержал бы необходимость такой записи. Вот одна эта запись, где-то в начальных статьях, она бы сняла многие вопросы. Как вы считаете?

**Не представился.** Руслан Имранович, я хотел бы поддержать Бабурина, он совершенно прав, и я вношу одно предложение в этой связи. Там просто надо указать, что «должностные лица, общественные организации РСФСР», и тогда будет ясно, что это относится только к уровню республики РСФСР.

А что касается автономии, оговорить там, где будет раздел «Автономные государственные образования». Там есть такой раздел.

**Председательствующий.** Пожалуйста, первый. Владимир Борисович.

**В.Б. Исаков.** Уважаемые товарищи, я в общем приветствую саму идею поднять статус республик в составе РСФСР, но хотел бы напомнить, что в Декларации о суверенитете мы решили поднимать и статусы краев и областей. И сейчас, принимая это решение, мне кажется, надо думать о побочных последствиях. А они будут такие: республики, края и области объявят себя республиками. У меня на столе уже несколько проектов таких решений лежат. И после того, как по всей Конституции пройдет повышенный статус республик в составе РСФСР, можно с полной определенностью сказать, что края и области эти свои решения приведут в действие.

**Председательствующий.** Второй.

**В.К. Варов.** Уважаемые коллеги (депутат Варов), вообще та формула, которая предложена в тексте, она ведь в общем и охватывает компетенцию и республик, входящих в состав РСФСР, поскольку если мы внимательно прочитаем законы СССР и РСФСР, изданные в пределах полномочий органов РСФСР, а мы же вроде бы определились той концепции, что в пределах компетенции РСФСР будет то, что определенная компетенция, а у автономии другое. И будет принцип в определенной степени невмешательства». И эта формула так же, как и во взаимоотношениях с СССР, она снимает и эту, внутреннюю проблему. А если мы действительно сделаем вставку в конституции входящих республик, я боюсь, что это действительно может резко усилить кое-какие конфликтные моменты. Тут надо внимательно подумать. А вот когда будем принимать, просто разъяснить, что в пределах компетенции охватывает и этот вопрос о...

**Голос.** Разрешите?

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй.

**Т.Д. Батагов.** Батагов. Руслан Иманович, я просто свой вопрос адресую товарищам Бабурину и Шахраю, коллегам.

Если это так, я, как житель, скажем, Северной Осетии, не должен признавать конституцию своей республики. Надо так полагать и руководствоваться Конституцией России (шум в зале). Нет, нет, извините, пожалуйста. Тут можно в конечном итоге сделать оговорку: на территориях республик автономных. Можно сделать оговорку? И ничего страшного в этом нет. А если кого-то возмущает, что республика окажется выше, чем область, давайте уж высказывайте

свою волю. Но именно республика и должна быть в политическом плане несколько выше чем область. А в экономическом — как раз тот момент, когда мы говорим о равенстве.

**С.М. Шахрай.** Руслан Имранович, та формулировка, которая, на мой взгляд, изложена рабочей комиссией, она наиболее правильно отражает полномочия, потому что здесь речь идет только на уровне российских законов, российской конституции. В каждой республике будет приниматься своя конституция. И республика своей конституцией будет говорить и будет ссылаться. Я уверен, что она на первое место поставит свою конституцию, нашу, извините, она поставит на второе, а союзную — на третью. Записывать о том, что предоставить всем, наверно, вписать тоже будет неправильно, поскольку будет действовать уже в отношении других.

Второе. Мы не можем сказать в отношении должностных лиц республики, поскольку, в первую очередь, уверен, эта фраза направлена не только в отношении должностных лиц республики, а сколько в целом должностных лиц РСФСР в целом: областного, районного и т.д. звена. Может быть, человек до российского звена и не доберется. Поэтому надо оставить, на мой взгляд, вариант рабочей группы.

**Председательствующий.** Давайте я вначале поставлю на голосование этот вариант, хорошо?

**Голоса из зала.** Хорошо. Потом посмотрим, что тут можно и в той части, как я тоже предлагал.

**Не представился.** Руслан Имранович, по порядку ведения можно?

У вас два варианта. Дайте по две минуты разработчику одного и второго варианта, и мы будем голосовать. 20 человек выступило: 10 — первый, 10 — второй вариант. У нас у каждого своя голова на плечах.

**Председательствующий.** У вас текст есть? Так что же, еще обсуждать?

**Голоса из зала.** Нет.

Товарищи, я ставлю на голосование вариант рабочей группы. 66 и 68. Принимается.

Мы дошли до статьи 11; 12, 13, 14, 15, 16, 17 — исключить, а вместо нее что предлагается?

**С.М. Шахрай.** Предлагается новая редакция статьи 10. «Право собственности в РСФСР признается и охраняется Законом. Госу-



дарство создает условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную защиту всем формам собственности. Допускается объединение имущества, находящегося в собственности граждан, юридических лиц и государства, и образование на этой основе смешанных форм собственности. В РСФСР может существовать собственность иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц и граждан». Дальше идет норма, касающаяся земельных участков. Она такая же, как вчера проголосовал Съезд, за исключением предпоследнего абзаца. Там было записано «...купля-продажа в течение 10 лет не допускается...». Здесь речь идет о гарантиях государства против недобросовестного использования и против спекуляции земельными участками, в том числе путем законодательных ограничений купли-продажи. Речь уже идет о том, что в законе может быть не только по длительности 10 лет, но и другие ограничения. Можно было ограничиться там третьим абзацем.

**Председательствующий.** А может быть, чтобы нам?

**С.М. Шахрай.** Можно было ограничиться там третьим абзацем. Первый, второй, третий абзац.

**Председательствующий.** Может быть, все-таки, чтобы нам достигнуть такого взаимопонимания, может быть, вот чуть подсократить, а все, что говорилось во вчерашнем постановлении, включить.

**С.М. Шахрай.** Первые три части я предлагаю тогда оставить, основные принципы — права собственности признаются и охраняются законом, про разнообразие форм собственности и их равную защиту государством.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй.

**Не представился.** Товарищи, вообще с предложением невозможно согласиться когда предлагается не только редакция, несколько отличная от того, что принял вчера Съезд, десятой статьи, но и, кроме того, упраздняются статьи с 11 по 17.

Если вы обратили внимание, то тем самым, по существу, все вопросы, касающиеся определения производственных, экономических отношений, в нашей республике превращаются в белое пятно. И кто будет решать эти вопросы? В Конституции они оговорены не будут. Эти вопросы будет решать только Верховный Совет, потому что он будет заниматься в перерывах между съездами. До Съезда это не дойдет.

Есть варианты, предложенные и альтернативные инициативной группой и группой депутатов. Практически два эти варианта полностью совпадают. Как раз там дана редакция статьи, начиная с 10 по 17. Предусматривается, в частности, в ограниченных масштабах и частная собственность. Поэтому я предлагаю вообще сейчас прервать, пусть все члены комиссии тщательнейшим образом изучат альтернативные предложения и еще раз сопоставят предложения о редакции статьи 10 от имени рабочей группы с тем, что вчера принял Съезд. Иначе мы рискуем оказаться в очень плачевном положении. Ни в коем случае нельзя оставлять в Конституции белых пятен, а, вернее, черных дыр, которые потом развяжут руки для произвола в обход Съезда народных депутатов.

**Председательствующий.** Товарищи, я вот что хочу предложить вместо того, чтобы открыть дискуссию очень долгую, оставить эти разделы и сегодня изучить, и изучить, действительно, вот тут и альтернативные, а нам перейти к тем, где мы можем найти взаимопонимание, как мы вот только что нашли. Согласны?

**С.М. Шахрай.** А представителям вот этих вариантов попытаться...

**Председательствующий.** Да-да, обязательнейшим образом. Хорошо?

**С.М. Шахрай.** А потом, если не будет компромиссов, два варианта.

**Председательствующий.** Давайте тогда — страница 5, часть 2 статьи 30, после слов «Союза ССР» дополнить словом «РСФСР».

**С.М. Шахрай.** Там надо «и РСФСР». Союз «и».

**Председательствующий.** Откройте на странице пятой вашу большую тетрадь.

Пункт шесть с правой стороны. Ставлю на голосование. Нашли?

**С.Н. Бабурин.** Руслан Имранович, здесь, наверное, все-таки нам необходимо иметь в виду, что мы нарушаем и свою Декларацию, и разграничение полномочий между союзными органами и нашими. О каких вооруженных силах РСФСР мы сейчас должны писать в Конституции?

**В.И. Туйков.** Руслан Имранович, я присоединяюсь к Бабурину по этому вопросу. Это действительно компетенция Союза. Единственное, на что мы не посягали, что не надо создавать собственные вооруженные силы. Это опять конфронтация, тем более что недавно

уже опубликован приказ Президента. Опять мы тут пойдем на конфронтацию.

**С.М. Шахрай.** Это не соответствует действительности.

**В.И. Туйков.** Вторая часть имеется в виду, а не первая.

**С.М. Шахрай.** Уважаемые коллеги!

Это не соответствует действительности. (Выкрики с места.) Прошу не перебивать!

Речь идет, прочитайте, у вас же слева вариант написан, что эти отношения регулируются законодательством. Ни о каких Вооруженных Силах РСФСР здесь нет, а социальная гарантия военнослужащих, другие отношения на территории Российской Федерации. И между прочим это полностью соответствует постановлению Первого Съезда о разграничении функций.

**Председательствующий.** Вы имеете в виду концовку?

**С.М. Шахрай.** Да.

**Председательствующий.** Нет, товарищи, я вам скажу, что я завтра должен встретиться с одним очень крупным военачальником по вопросам определения нашей программы «Жилье для военнослужащих». То есть речь идет о регулировании вот этих жилищных и прочих. Я только так понимаю. Давайте тогда уж поточнее сделаем: «обязанности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по обеспечению безопасности страны и укреплению ее обороноспособности определяется Союзом ССР (правильно) и РСФСР».

Мы с вами на Верховном Совете приняли постановление о чем? О том, что наши граждане не должны где-то служить. Это разве не РСФСР? По-моему, это достаточно бесспорный вопрос. Или если очень спорный, оставим его на урегулирование, потом давайте вернемся. Согласны?

**Не представился.** Надо проголосовать, Руслан Имранович, это же ясные вещи.

**Председательствующий.** Вот я бы хотел, чтобы юристы там согласовали между собой, чтобы нам рекомендовали уже.

**Не представился.** Руслан Имранович, давайте вот такую редакцию, я прочитаю, может быть, она нас удовлетворит: «РСФСР участвует в обеспечении безопасности и обороноспособности страны, определении общей структуры и численности Вооруженных Сил, выработке военной доктрины и основных направлений воен-

ного строительства, размерах бюджетных ассигнований, материально-технических ресурсов на оборону. Использование Вооруженных Сил, размещенных на территории РСФСР, для выполнения международных договоров и поддержания мира возможно с согласия республики».

Ну, давайте покороче, если покороче, но первую часть вполне можно принять: «РСФСР участвует в обеспечении безопасности и обороноспособности страны, определении общей структуры и численности Вооруженных Сил, выработке военной доктрины и основных направлений военного строительства, размерах бюджетных ассигнований, материально-технических ресурсов на оборону». Это и участие России, это и оборона страны.

**Председательствующий.** Товарищи, а что смущает, если старая статья 30 начинается: «РСФСР участвует»? А что смущает в дополнении «Союза ССР и РСФСР»? Тут никаких проблем-то нет, откровенно говоря. Посмотрите в старой статье начинается, статья 30. Что смущает, почему нельзя?

**Не представился.** Если оставим как есть, я немедленно отойду от микрофона.

Я хочу сказать, что характер записи, который сделан в Декларации о суверенитете России, предполагает, что Россия как суверенное государство выстраивает определенные отношения с Союзом ССР, участвует во всех делах, связанных с обороной, контролирует их и характер передаваемых полномочий насчет обороны там, вообще говоря, не определен. Это не означает, что Россия полностью передоверит проблему обороны российской территории, земли народа Союзу ССР. В Союзном договоре пойдет речь о том, как будут распределены полномочия. Поэтому мы пишем Конституцию нашего государства и должны обозначить пункт, связанный с Вооруженными Силами России.

**Председательствующий.** Правильно. Я говорю, товарищи, спрашиваю, почему выступают против? Потому что даже в старой статье 30 РСФСР участвует в обеспечении, даже здесь записано. Почему выступают против этого слова, дополнить «РСФСР»? Пожалуйста, второй.

**Не представился.** Я прошу прощения, но вообще мы, видимо, придем, я не знаю, вот сейчас по Союзному договору когда будем обсуждать, и по моему глубокому убеждению, будет правильно, что те

полномочия, которые мы передаем Союзу, или те полномочия, которые передают субъекты Российской Федерации Российской Федерации, в пределах этих как раз полномочий принимаются законы Союзом, Россией или то, что оставят себе автономии.

Поэтому, мне представляется, что сейчас вторгаться в эту сферу, в законодательство по вопросам, непосредственно связанным с укреплением обороноспособности, действия должностных лиц, действия организаций было бы не совсем правомерно до принятия Союзного договора нового. То я вношу предложение не вносить никаких изменений в эту статью.

**Не представился.** У меня справка. Можно было бы согласиться с поправкой и добавить «РСФСР», если бы в тексте не было упоминания о безопасности страны. Мы говорим об обеспечении безопасности страны и укреплении ее обороноспособности. А отнюдь не о безопасности РСФСР. Здесь общая норма, которая существует во всех конституциях республик. И сегодня, когда мы в эту норму добавляем «РСФСР», мы, как говорится, вступаем на очень рискованный путь.

**Председательствующий.** Давайте мы оставим этот вопрос.

**Не представился.** Я бы согласился с Сергеем Николаевичем только при одном условии. Если бы кроме «СССР» не было бы «РСФСР». Внутреннее законодательство РСФСР должно определять обязанности и т.д. своих граждан, в том числе и по отношению к внешним функциям. Эта поправка совершенно корректна, и я прошу проголосовать ее.

**Председательствующий.** Если говорить откровенно, мы уже один закон приняли. И, по-моему, приняли его стопроцентным голосованием. Но так как здесь расхождения, может быть, мы дадим возможность подумать.

**Не представился.** Давайте проголосуем.

**Не представился.** Можно одно замечание.

Не существует ни одного суверенного государства, которое не решает проблем своей безопасности. Если мы здесь убираем «РСФСР», значит, мы не признаем РСФСР суверенным государством. Это смешно.

**Председательствующий.** Это не такое уж существенное. Но давайте контрольное голосование сделаем.

**Не представился.** Вот Декларация о государственном суверенитете, пункт 5: «Для достижения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается», несколько пунктов, последний: «Право республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР». Значит, если мы эти полномочия Союзу ССР передадим, мы все равно участвуем в осуществлении этих полномочий. Это согласно нашему установлению.

**Председательствующий.** Товарищи депутаты, я вижу — бесконечно. Давайте проголосуем, контрольное сделаем. Не пройдет, оставим для будущего.

**Не представился.** Я хотел бы просто пример привести. В Законе о статусе народного депутата РСФСР и о статусе народного депутата местных Советов, помните, мы затрагивали этот вопрос, когда освободили депутатов от военных сборов. Мы вынуждены регулировать эти вопросы. Поэтому добавить «РСФСР» — ничего некорректного нет.

**Председательствующий.** Товарищи, я ставлю на голосование. Кто за то, чтобы в концовке этой статьи добавить слово «и РСФСР»?

«За» — 42.

«Против» — 20.

Воздержалось — 9.

Присутствует — 70.

Не прошла.

Все-таки, наверное, за эту поправку надо голосовать.

Статья 7, посмотрите. Можно ставить на голосование?

Пожалуйста, Владимир Борисович. Первый.

**Не представился.** У меня небольшое дополнение. В абзаце 3 «граждане РСФСР за пределами республики находятся под защитой и покровительством РСФСР» я бы добавил «и СССР». Коль мы граждане, то зачем мы такой широкий жест сделали, отказались от защиты СССР? Ведь, фактически, есть посольства у Союза ССР. У нас за границей посольств практически нет. Поэтому я бы добавил «и СССР».

Председательствующий

Я тоже согласен. Но только можем ли мы декларировать от именно СССР? Вот в чем проблема. А так можно было бы вполне добавить. Тут сомнения в этой части.

Пожалуйста, второй.

**Не представился.** Руслан Имранович, уважаемые члены Конституционной комиссии, по этой статье Декларации, II статья, последняя часть, мне больше всего задавали вопросы. У нас непременно. Я на Первом Съезде об этом говорил. И на согласительной комиссии тоже. Но тем не менее ответа не получил. Я имею в виду Декларацию, а в данном случае она переключивается сюда. Речь идет о чем? У нас не определено, кого мы берем под защиту? И вопрос задают сегодня: или мы берем под защиту, здесь имеется в виду русских, или белорусов, украинцев, карел, финнов, вепсов, якутов, которые уехали в командировку в Белоруссию, или в какую-то другую союзную республику? В дружественную. И попали там в какие-то обстоятельства. И как их защищать? Или это за границей Союза ССР. То есть мы здесь записываем в такой редакции статью эту, ставим больше вопросов, чем получаем ответов. Поэтому я хотел бы получить разъяснения от товарища Шахрая Сергея Михайловича и от юристов по данному вопросу. Что имеется в виду?

**С.М. Шахрай.** Я вынужден в очередной раз напомнить о том, что Рабочая группа не считала для себя возможным подвергать ревизии и решения Съезда, и Верховного Совета. И мы воспроизвели принцип статьи II Декларации о государственном суверенитете РСФСР. И мы установили российское гражданство. А что будет с гражданством Союза ССР, определит Союзный Договор и законодательство Союза ССР. А с поправкой депутата Исакова я согласен. Пока у нас нет своих органов защиты за пределами страны, можно добавить в этом пункте части 3 «...граждане РСФСР за пределами республики находятся под защитой и покровительством РСФСР и СССР». За такую поправку прошу проголосовать.

**Председательствующий.** Мы за это имеем право голосовать?

**Не представился.** Не можем.

**Председательствующий.** Первый микрофон.

**Не представился.** Я думаю, что такую поправку можно было бы внести в новую Конституцию СССР, но здесь какие-то нормы вписывать в Конституцию РСФСР нет никакой возможности. Это будет неправомочно.

**Председательствующий.** Второй.

**С.Н. Бабурин.** Уважаемые коллеги, я бы обратил ваше внимание, что Декларация о государственном суверенитете — это единовременный акт, мы провозгласили то-то, то-то и то-то. Именно по-

этому, кому мы говорим о Конституции, мы должны отделить ее от Декларации, потому что Конституция — это постоянно действующий акт. Полностью дословно переносить формулировки не всегда возможно. Когда мы пишем, что за гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР — это уместно в Декларации, но в Конституции сразу возникнет вопрос. А откуда взялось гражданство СССР?

**Председательствующий.** Правильно.

**С.Н. Бабурин.** Поэтому здесь должна быть формулировка «является гражданином СССР», то есть так, как есть в действующей Конституции. А иначе откуда берется гражданство СССР? Мы должны в этом смысле сохранить имеющуюся формулировку Конституции, потому что в Декларации мы подчеркнули, что, внося в определенные новации, мы сохраняем гражданство СССР. Мы подчеркнули сохранение. В Конституции этого делать уже не нужно, потому что здесь есть союзное гражданство.

**Председательствующий.** То есть можно голосовать так, как здесь написано.

Второй.

**Не представился.** Товарищи, та формулировка статьи 31, которая предлагается рабочей группой, по существу, ущемляет права граждан РСФСР и, кроме того, она не гарантирует и не обеспечивает прав граждан других союзных республик. Мы уже приняли соответствующие статьи, где провозгласили положение о том, что РСФСР входит в состав Союза ССР. Я прошу вас обратить внимание на статью 31, которая предлагает в альтернативном проекте инициативной группой, и думаю, что она должна устроить буквально всех. Потому что здесь подчеркивается, что на всей территории Российской Советской Федеративной Социалистической Республики устанавливается единое гражданство. Каждый гражданин РСФСР является гражданином Союза ССР. Я полностью согласен в этом отношении с товарищем Бабуриным. У нас, кроме того, еще есть гарантии дополнительные, вот здесь сформулированы, что гражданин РСФСР, проживающий на территории республики, входящей в состав РСФСР, является одновременно гражданином данной республики. Речь идет о защите суверенных прав социалистических республик, вот тех, которые из автономии перешли в более высокий класс, более высокий разряд.



Далее, мы подчеркиваем, что на граждан распространяются права, свободы и обязанности, закрепленные как в конституции — законах РСФСР, так и в конституции — законах Союза ССР.

Мы и дальше подчеркиваем, что граждане и других союзных республик пользуются на территории РСФСР одинаковыми правами с гражданами РСФСР. Поэтому я считаю, что мы согласимся с тем, чтобы вообще была оставлена прежняя редакция относительно гражданства, которое существует в ныне действующей Конституции. Или я предлагаю принять ту редакцию, которую предлагает инициативная группа.

**Председательствующий.** Хорошо. Есть две достаточно мотивированные точки зрения. Давайте, товарищи, не будем обсуждать дальше, не смысла. Они ясно и четко изложены.

Первая точка зрения, плюс еще Шахрай согласился с Исаковым «...СССР и РСФСР...».

Второй подход здесь в альтернативном варианте.

Есть у вас? Есть. Поэтому позвольте — я ставлю на голосование, как предлагается здесь в рабочей группе, с поправкой Исакова «...с СССР...», с которой товарищи согласились.

Прошу голосовать.

(Шум.)

Хорошо, и третью проголосуем. Давайте по порядку, я не против.

Пожалуйста, голосуем первое.

(Идет голосование.)

Мало.

Пожалуйста, на первый микрофон.

**Не представился.** Руслан Имранович, уважаемые коллеги!

Я бы очень кратко хотел бы вернуться к вопросу кворума. У нас было голосование, пусть очень относительно, но извините, мы не устанавливали новый кворум — 52 человека. Это не принято решение. Следовательно, все голосования должны производиться по той схеме, которая осуществлялась здесь до этого.

**Председательствующий.** Да нет.

Второй микрофон.

**Не представился.** Я бы хотел выразить свою точку зрения. Уважаемые товарищи! Принятие решения на конституционной комиссии очень важно. Чем ниже мы опускаем уровень принятия решений,

тем больший риск мы ставим для принимаемых решений на съезде. Уж если здесь прошло большинство, то значит, какая-то гарантия есть. На Съезде оно тоже соберет простое большинство. Поэтому здесь не надо очень уж упрощать процедурные решения. Реализация будет сложнее потом.

**Председательствующий.** Нас съезд может вполне обоснованно обвинить в несерьезности. Не спорьте, давайте по следующей статье.

Первый микрофон.

**Не представился.** Руслан Имранович. Я хочу обратить внимание депутатов на то, что и старый текст Конституции, и текст, предложенный альтернативной группой, исключает возможность принятия закона о гражданстве РСФСР. Текст предложен рабочей группой.

Это же самое главное. Исходя из этого, надо подумать при голосовании.

**Председательствующий.** Второй микрофон.

**С.М. Шахрай.** Еще я хочу отменить последний абзац альтернативного варианта. Что основание по приобретению гражданства определяется законами граждан РСФСР и СССР. От этого получается, что гражданство РСФСР будет регулироваться законами СССР. И закона Российского нет. Я считаю, что это линия на последовательное признание отказа России в суверенном государстве. Посмотрите — здесь нет даже закона о РСФСР.

**Не представился.** В альтернативном варианте есть такой закон. Закон о гражданстве СССР и РСФСР. Это первое. Второй вариант, определяется не только гражданство, но и правовой статус граждан РСФСР в связи с тем, что мы входим в другое государство, точнее — в Союз.

**Председательствующий.** Товарищи, Все вы грамотные люди и я полностью полагаюсь на эту сторону. Прошу голосовать кто за второй вариант. (Проводится голосование в 19 часов 38 минут.)

Не проходит.

Первый микрофон.

**Не представился.** Я бы осмелился предложить еще один вариант. Я предложил его в своих поправках. Его на руках нет у вас. Но он составлен из фраз действующей Конституции этих предложений. Они просто немного по-другому расположены. И кстати, снимается то возражение, которое сделал С.Н. Бабурин. Я прочитаю, может быть, он покажется удовлетворительным.

Первая фраза: «Основание и порядок приобретения гражданства РСФСР определяется законом о гражданстве РСФСР».

Вторая фраза «в соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством, каждый гражданин РСФСР является гражданином СССР». Эта фраза тоже в Конституции есть.

Третья фраза: «Граждане РСФСР за пределами республики находятся под защитой и покровительством РСФСР и СССР». То есть мы не сужаем объем защиты, по сравнению с действующей конституцией.

И четвертая фраза: «Граждане других союзных республик пользуются на территории РСФСР одинаковыми правами с гражданами РСФСР».

Председательствующий

Как? Можно ставить на голосование? Ставлю на голосование. По-моему, хорошие формулировки. Прошу голосовать.

Принимается. (19:41.)

Теперь, часть первую статьи 49 изложить в следующей редакции. Ну, что, по-моему, довольно нейтральная формулировка.

Как, можно проголосовать? Прошу проголосовать.

60.

**Не представился.** Уважаемые депутаты, мне кажется, не совсем логично мы решили вопрос по статье 49 и оставили без изменения статью 48, в которой примерно аналогичный дефект. Там говорится об интересах народа в целях укрепления и развития социалистического строя.

Известно на практике, какой произвол существует в понимании и толковании этих слов. Давайте аналогично изложим и статью 48. «В соответствии с законом гражданам РСФСР гарантируется...». Тогда обе эти статьи будут выглядеть аналогично. В соответствии с принципами правового государства эти вопросы не интересами, а законами должны регулироваться. Этот закон у нас, кстати, в плане стоит. Мы его тут будем скоро принимать.

**Председательствующий.** Я бы предложил то, что сказал Владимир Борисович проголосовать. Это логичное предложение, и ничего тут нового нет. Оно коротенькое.

Пожалуйста, первый микрофон.

**Не представился.** Руслан Имранович, позвольте мне не согласиться с этим, потому что между статьей 48 и 49 есть существен-

ная разница. Если здесь выброшено «с целями коммунистического строительства», то слово «социалистическое» мы с вами и в преамбуле сказали и в некоторых статьях Конституции указали. Поэтому это явно две вещи разные.

**Председательствующий.** Нет, Владимир Борисович имел в виду не «социалистическое», а он имел в виду руководство законом, а не интересами.

Ну, хорошо, я вижу — мы здесь не достигнем согласия, к тому же письменной поправки нет. Тогда просьба подумать и предложить нам на завтра. А сегодня перейдем к более легкой. Хорошо? И закончим вот эту страницу.

Второй микрофон.

**Не представился.** Руслан Имранович, я бы хотел внести еще одно предложение.

Может быть, оговорился уважаемый председатель палаты Владимир Борисович, возможно оговорился, но я увидел в этом очень большой смысл.

Дело все в том, что он сказал, что законом регулируется... Но я, извиняюсь, законы принимаются в интересах народа. И поэтому это сегодня уже вторая оговорка. С первой оговоркой выступил один из членов Конституционной комиссии в зале, когда было заявлено, что если мы не примем по президентству, то Верховный Совет примет там.

Я бы просил в общем-то здесь проявлять осторожность и уважение к Конституции, поскольку подобные выражения входят в противоречие с нашей Декларацией.

**Председательствующий.** Пожалуйста, первый микрофон.

**Б.А. Золотухин.** Я бы хотел поддержать поправку, внесенную депутатом Исаковым, и считаю ее в высшей степени принципиальной.

**Председательствующий.** Она не пройдет.

**Б.А. Золотухин.** Не известно, Руслан Имранович, может быть, после того, что я скажу, она пройдет.

На базе этой статьи на протяжении нашей истории происходило неслыханное преследование всякого инакомыслия, если мы напишем «в целях защиты социалистического строя». На протяжении 70 лет статья 58.10, статья 70, ее применение, наполняло наши лагеря теми, кто позволял себе свободно мыслить.

Вот я и прошу вас поддержать вполне фундаментальную поправку уважаемого депутата Исакова.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**Не представился.** Уважаемые коллеги! Наверное, позднее время сказывается на нашей работе, и мы допускаем поспешность, торопливость.

По 49-й статье формулировка, которая принята, она достаточно тяжеловесна. Я прошу прощения, что к ней возвращаюсь, но, прежде чем выходить на Съезд, надо все это взвесить. «Образовывать общественные объединения, в том числе массовые движения». У нас не образуются массовые движения, в них участвуют. Давайте филологически более точно смотреть и принимать участие в их деятельности.

**Председательствующий.** Ясно.

Первый микрофон.

**Не представился.** Я хочу чуть-чуть дать пояснение своей позиции по статье 48.

Депутатам показалось, что я на социализм нападаю. Но не в этом дело. Дело в том, что в статье, в той формулировке, и депутат Золотухин в этом отношении прав, «на усмотрение», то есть право граждан на митинги, на шествия, на демонстрации, связанные с интересами и с развитием социалистического строя, и тем, кто как эти интересы понимает. Вот что неправильно. В правовом государстве такого быть не должно.

Поэтому я считаю, что более правильно написать «в соответствии с законом».

А что касается социалистического строя, то у нас во множестве статей остается это, и никакого ущерба Конституции не будет, если в этой статье его не окажется.

**Председательствующий.** Пожалуйста, первый микрофон.

**Не представился.** К тому, что сказал Исаков, хочу добавить следующее. Как это читается «в соответствии с интересами народа, в целях укрепления социалистического строя гарантировать свободу слова». Каждая статья читается «свобода слова». Но не всякого, но только такого слова, которое способствует интересам народа и соответствует целям укрепления и развития социалистического строя. Вот именно об этом говорил депутат Золотухин. Так это читалось, так это выглядело на уголовных процессах.

Поэтому мы вполне можем иметь в виду, что это делается в интересах народа, но не писать об этом, а сказать, что гражданам СССР гарантируется свобода.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**В.К. Варов.** Уважаемые коллеги! В отношении замечания С.Н. Бабурина. Наверное, мы все-таки будем придерживаться практики, раз мы приняли статью, то не возвращаться к ней. Это раз.

Во-вторых, я не согласен по существу с ним. Любые организации, объединения, прежде чем в них участвовать, образуются. И сегодня их сотни и т.д.

Я хотел бы поддержать предложение Владимира Борисовича прежде всего в силу его совершенной адекватности, в силу уже установленного у нас законом политического плюрализма, я не говорю буквально, доводя до курьеза эту 48-ю статью. Там идет речь о социализме. Но есть одна из теорий, согласно которой если я буду исповедовать коммунизм, то я буду неконституционно действовать.

**Председательствующий.** Товарищи, я вижу, тут много еще желающих выступить.

Давайте или проголосуем, или отложим.

**Не представился.** Разрешите сказать два слова, может быть, это покажется вам убедительным.

Я считаю, что понятие «социализм» мы не должны включать в Конституцию по двум соображениям. Во-первых, это понятие политико-идеологическое, оно чрезвычайно многозначно. Мы не найдем здесь двух-трех человек, которые бы согласились с этим понятием. А в Конституции это понятие должно принять характер юридически однозначного термина. Это первое соображение.

И второе. Даже в партийных сегодняшних документах и программах везде говорится лишь о социалистическом выборе. Значит, это понятие не отражает реальности. Так каким же образом судья будет руководствоваться в выборах? Я это говорю не потому, что у меня антисоциалистические поползновения, я просто считаю, что это понятие не должно быть включено в юридический документ.

**Председательствующий.** Это другое. У Исакова совсем иной смысл.

Пожалуйста, второй микрофон.

**Не представился.** Товарищи, прежде всего давайте действовать так, как мы договорились. У нас должны быть тексты изменений, дополнений на руках для того, чтобы мы могли проголосовать один, второй, третий, и не имели бы друг к другу претензий. Но когда товарищ Исаков выдвигает одно предложение, мы с голоса воспринимаем и голосуем, извините, это не корректно по отношению к другим членам комиссии.

И если это будет продолжаться, я вынужден буду прервать свою работу в комиссии, прямо сейчас.

Ну а что касается нападков на социализм, это ваше дело — нападать на социализм. Есть разные точки зрения. Проголосует большинство за то, чтобы исключить это слово, я подчинюсь большинству, мнению большинства. Давайте только действовать корректно. Вот одно предложение у меня.

**Председательствующий.** Это правильно. Я прошу завтра сформулировать это в письменной форме. (Шум в зале.) На голос воспринимать не следует. Все. Переходим к статье 50. Каково ваше отношение?

**В.Д. Мазаев.** Дело в том, что эта статья воспроизводит определение свободы совести и основные принципы, относящиеся к вероисповеданию того закона, который мы приняли в Верховном Совете.

Единственный могу поставить вопрос — это по части второй этой статьи: «религиозные и атеистические объединения в РСФСР отделены от государства». Я против того, чтобы «атеистические объединения» были в такой трактовке.

(В Законе это есть)

Мало ли что в законе, а в Конституции нужно же исходить из принципов, во-первых. (Шум в зале.) Минуточку. Суть церковных организаций в том, что они отделены от государства не потому, что специфика их деятельности — это дух, сфера духа, а не политики. А что такое атеистическая организация? Единственный пример, который можно привести, — это союз безбожников. И все. А к атеистическим организациям, если толковать широко, все что угодно можно отнести. Как здесь определиться в Конституции.

**Председательствующий.** Мне кажется, что это справедливые соображения. Зачеркнем это слово «атеистические»? (Шум в зале.) Пожалуйста, второй микрофон.

**Не представился.** Зачеркивать не надо, нужно в равные условия поставить, сколько можно дискриминацией заниматься атеистами в отношении нас.

**Председательствующий.** Пожалуйста, первый микрофон.

**Не представился.** Я хочу обратить ваше внимание, что появление фразы «церковь отделена от государства» имеет свою историю, и историю политическую, как вы понимаете. Поэтому я бы предложил полностью изъять из текста Конституции фразу «религиозные и атеистические объединения отделены от государства». Потому что в любом случае, любая организация так или иначе с государством связана: через законы, через налоги и т.д. Ее просто изъять.

**Председательствующий.** А почему здесь «государственная система образования»? Как она сюда оказалась вплетенной? Товарищи, я бы вот что предложил — эти две строчки «религиозные и атеистические объединения отделены от государства. Государственная система образования носит светский характер» — эту фразу убрать.

**Не представился.** Этого нельзя делать.

**Председательствующий.** Нельзя? Пожалуйста.

**Не представился.** Действительно, нужно оставить обязательно «атеистические» в тексте. И вот почему. Во-первых, неправильно здесь было сказано, что атеистические — это любые организации, в том числе атеистическими организациями называются те, которые ведут пропаганду, антирелигиозную пропаганду.

Это первое. И в уставе таких организаций именно это записано.

А во-вторых, не дело Конституции и вообще устройству государственной власти заниматься идеологией. Ею пусть занимается общество и общественная организация. А мы здесь пишем документ о государственном устройстве, о государственном и экономическом.

**Председательствующий.** Второй.

**Не представился.** Есть два предложения. Первое. Поправка наработана и второе — предложение. Раз единогласия нет, оставить статью не трогая. Это ничего нам не приносит.

Я внес предложение: оставить статью без изменений.

**Председательствующий.** Пожалуйста, первый.

**Не представился.** Я бы все-таки настаивал на том, чтобы проголосовать за эту статью так, как она внесена рабочей группой. Поскольку в ней затронут и фиксируем очень важный принцип того,



что ни одна идеология не является в государстве господствующей, как религиозная, так и антирелигиозная. Это очень важная вещь.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Не представился.** Уважаемые коллеги! Когда мы говорим, что атеистическими могут быть политические партии, мы должны помнить, что политические партии могут носить и религиозный характер. И тогда мы ставим под сомнение всю политическую деятельность.

Я поддерживаю предложение депутата Рябова: эту фразу убрать из текста статьи вообще. И атеистов, и тех, кто исповедует.

**Не представился.** Товарищи, нам сегодня только список раздали, там перечисляются политические партии, которые именуются христианско-демократическими др., где именно заложена религиозная идеология. Мы как раз, если будем включать это слово, мы им нанесем урон. Ну как же этого не понимать? Атеизм не является идеологией. Зачем это вводить в конституционную норму?

**Председательствующий.** Товарищи, не надо убеждать никого. Все ясно.

Первый.

**Не представился.** Я согласен с депутатом Слободкиным. Я предлагаю голосовать по абзацам поправки. Видимо, все согласятся с первым абзацем. 10-й пункт, часть 2 и т.д. на странице 5 первый абзац проголосовать. Скорее всего, примут его, а на втором — может и полететь.

**Председательствующий.** До «религиозных и атеистических объединений»? Так? Понятно, товарищи.

**С.М. Шахрай.** Уважаемые коллеги! Во-первых, под атеистические могут попасть только те общественные объединения, в уставе которых написано, что их уставным видом деятельности является атеизм, пропаганда антирелигиозная. Остальные никак сюда не могут попасть.

Во-вторых, в нашем государстве, где много наций и много религий, запись о том, что религиозные объединения отделены от государства, имеет принципиально важное значение.

Представьте, что к власти где-то в республике или в РСФСР приходит одна религиозная партия. Это же страшно будет.

**Председательствующий.** Здесь очень конструктивное предложение было. Первый абзац, кажется, не вызывает сомнения.

**Не представился.** Руслан Имранович, и маленькое дополнение к этому. Поскольку здесь вопрос возник и о партиях — религиозных

или нет религиозных. Ведь принцип отделения от государства означает не только, что соответствующее объединение не имеет права вмешиваться и т.д. в деятельность государства, но и то, что они не могут пользоваться вниманием государства в смысле льгот, привилегий и т.д. И в этом смысле этот принцип полностью распространяется на любую и партию, независимо от того, атеистического она плана, либо религиозного. Это равенство объединений.

**Председательствующий.** Хорошо. Товарищи депутаты, я прошу вас не вести пропаганду.

**Не представился.** Руслан Имранович, у меня есть предложение. Уже оно вносилось. Не принимать сегодня никакого решения. Просто отдохнуть и на свежую голову принимать завтра решение.

**Председательствующий.** Совершенно справедливо. Так, все. Пожалуйста.

**Не представился.** Я очень прошу. Завтра может возникнуть очень большой спор по тому, что мы приняли. Ведь вспомните, Верховный Совет запретил гражданам других республик у нас приобретать виды собственности. А сегодня мы сказали, что граждане других республик имеют все права. Конституция выше.

Тут надо подумать.

**Председательствующий.** Товарищи, подождите минуточку. Внимание! Прошу внимания! Во-первых, у нас очень большой блок спорных статей. Большая просьба согласовать, имея в виду, что впереди работа над Конституцией. Поэтому максимально прошу вас согласовать. Это раз.

Второе. Прошу согласовать также формулировки, связанные с республиками, кто в составе РСФСР. Я прошу вас максимально согласовать и учесть.

Опять-таки прошу учесть, что впереди Договор федеративный, впереди и Конституция, впереди и общедоговорный процесс Союза ССР. Поэтому большая просьба: давайте завтра не ломать копыя.

Я вижу: мы иногда на мелочах спотыкаемся, а время идет, идет, идет. Как будто одним днем мы собираемся жить.

Хорошо?

Сергей Михайлович, на Вас ложится большая тяжесть, хотя, я чувствую, Вы мной серьезно недовольны, но я Вас все-таки очень прошу, Вы у нас председатель комитета по этим делам, в общем, давайте помогайте нам всем находить общий язык. Хорошо?

Пожалуйста, первый микрофон.

**Не представился.** Руслан Имранович, давайте договоримся о том, как мы будем продолжать работу. Если мы будем продолжать работу таким образом, мы ее никогда не кончим. Нам надо договориться просто физически — когда и где мы продолжаем. Завтра? После окончания съезда? Так? Здесь, за микрофонами? Это надо обговорить сейчас, чтобы люди не разбежались, чтобы реально наша работа продолжалась. Иначе мы торпедируем нашу работу.

Руслан Имранович, я Вас прошу как председателя это обстоятельство уточнить перед всеми.

**Председательствующий.** Вы согласны, что здесь работать очень неудобно. Я в отрыве огромном.

(голос: хорошо, хорошо здесь)

**Не представился.** А если рассмотреть вопрос о работе завтра, часов с 11, в Верховном Совете?

**Председательствующий.** Завтра у меня доклад должен быть. Давайте поручим, где у нас ученый секретарь товарищ Румянцев?

Тогда, Сергей Михайлович, обдумайте, как лучше нам работать. Так работать нельзя. Я с Вами полностью согласен, и тогда завтра же нам утром скажете, мы обратимся к съезду. Правильно?

**С.М. Шахрай.** Руслан Имранович, я прошу прощения, завтра предлагаю в 19 часов в Малом зале в Совете Национальностей провести заседание. Днем поработать согласительной комиссии из авторов разных проектов.

**Председательствующий.** Если согласительная комиссия хорошо поработает, тогда можно было бы...

**С.М. Шахрай.** В 15 часов, авторы разных альтернативных проектов, соберемся здесь. Найдем помещение здесь. А в 18 часов 30 минут будут автобусы с Ивановской площади и отвезут нас в Совет Национальностей. Там можно голосовать. Нет проблем.

**Не представился.** Руслан Имранович, один вопрос, касающийся автономии. Нам с кем работать? Конкретно, у нас есть свои вопросы, свои предложения. Сегодня я отдал Румянцеву. Перед этим включили в Секретариат съезда.

Кто завтра будет работать по нашим поправкам?

**Председательствующий.** Я буду работать. Я буду вносить предложения. Мы вместе с вами будем работать...

И надо находить общий язык.

**ЗАКОН РСФСР**  
от 15 декабря 1990 г. № 423-1

**Об изменениях и дополнениях Конституции  
(Основного Закона) РСФСР<sup>1</sup>**

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и необходимостью обеспечения дальнейшего развития политических и экономических процессов, происходящих в Республике, Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

1. Внести в Конституцию (Основной Закон) РСФСР следующие изменения и дополнения:

1. Преамбулу Конституции (Основного Закона) РСФСР изложить в следующей редакции:

«Съезд народных депутатов РСФСР,

— сознавая историческую ответственность за судьбу России,

— свидетельствуя уважение к правам всех народов, входящих в Союз Советских Социалистических Республик,

— выражая волю народов РСФСР,

подтверждает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР».

2. Статьи 1 и 2 изложить в следующей редакции:

**«Статья 1.** Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами.

**Статья 2.** Вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР.

Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР, и непосредственно».

3. Часть вторую статьи 4 изложить в следующей редакции:

«Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, Конституцию СССР, законы РСФСР и СССР, Конституции и законы республик, входящих в состав РСФСР, изданные в пределах их полномочий».

---

<sup>1</sup> Текст Закона см.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 29. Ст. 395; Советская Россия. 1990. № 296 (10447). 26 дек. С. 3. На титульном листе проекта Закона, принятого 15 декабря 1990 г., указывается: «Проект подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР и Комитетом Верховного Совета РСФСР по законодательству» (из архива М.А. Митюкова). — Примеч. ред.

4. Статьи 10 и 11 изложить в следующей редакции:

**«Статья 10.** Право собственности в РСФСР признается и охраняется государством.

Государство создает условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную защиту всем формам собственности.

Исходя из общественных интересов, закон устанавливает пределы свободы экономической деятельности.

**Статья 11.** Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории.

Владение, пользование и распоряжение природными богатствами не могут осуществляться в ущерб интересам этих народов.

Формы собственности на землю и ее недра, воды, растительный и животный мир устанавливаются Съездом народных депутатов РСФСР квалифицированным большинством голосов или всенародным голосованием (референдумом). Владение, пользование и распоряжение указанными природными богатствами регулируются законами РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий».

5. Дополнить Конституцию статьей 11.1 следующего содержания:

**«Статья 11.1.** Государственная собственность РСФСР является достоянием многонационального народа РСФСР.

В государственной собственности РСФСР находится имущество государственных предприятий, учреждений и организаций РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны РСФСР, культурные и исторические ценности общегосударственного значения, средства Государственного бюджета РСФСР, государственные банки РСФСР, доли РСФСР в общесоюзных золотом запасе, алмазном и валютном фондах, республиканские пенсионные, страховые, резервные и иные фонды.

В государственной собственности РСФСР и субъектов Федерации могут находиться средства производства в промышленности, предприятий транспорта, связи, информатики, топливно-энергетического комплекса, иные предприятия и иное имущество, необходимые для осуществления задач РСФСР.

Владение, пользование и распоряжение государственной собственностью осуществляются в соответствии с законодательством РСФСР и субъектов Федерации.

РСФСР и субъекты Федерации участвуют в управлении имуществом, переданным Союзу ССР для выполнения общесоюзных задач».

6. Статьи 12, 13, 14 и 17 изложить в следующей редакции:

**«Статья 12.** Собственностью совхозов, колхозов, кооперативных организаций, крестьянских хозяйств, их объединений являются произведенная ими продукция, средства производства и другое имущество,

необходимое для осуществления их производственной и иной, не запрещенной законом деятельности.

Земельные участки для производства сельскохозяйственной продукции предоставляются государством в пользование, пожизненное наследуемое владение или собственность. Изъятие земельных участков, за исключением случаев, установленных законодательством РСФСР, не допускается.

Продажа или иное отчуждение земельных участков, кроме передачи по наследству, возможны только государству в лице Совета народных депутатов, на территории которого расположен земельный участок. В течение 10 лет с момента приобретения прав собственности на земельный участок его купля-продажа не допускается. В последующем вопрос о купле-продаже земельных участков может быть решен в порядке, устанавливаемом Съездом народных депутатов РСФСР квалифицированным большинством голосов или народным голосованием (референдумом).

Государство содействует развитию всех форм сельскохозяйственного производства. Исходя из общественных интересов, государство может устанавливать предельные размеры земельных участков.

Землепользователи обязаны эффективно использовать землю, бережно относиться к ней, повышать ее плодородие.

**Статья 13.** Собственность граждан создается и приумножается за счет их трудовых доходов от участия в общественном производстве, от ведения собственного хозяйства, иных доходов, полученных в порядке и на условиях, не противоречащих закону.

Собственность граждан и право ее наследования охраняются государством.

Собственность не может использоваться в целях, противоречащих интересам общества, правам других граждан.

**Статья 14.** Гражданину принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Гражданин осуществляет это право самостоятельно или на основе трудового договора.

Лицам, занятым на производстве, основанном на любых формах собственности, законом гарантируются справедливые условия найма, увольнения, оплаты и охраны труда».

«**Статья 17.** РСФСР создает условия и поощряет хозяйственную инициативу, направленную на динамичное развитие производства, рост производительности труда и повышение благосостояния общества и каждого труженика.

Государство регулирует хозяйственную деятельность, обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма, защищает интересы трудящихся; охраняет окружающую среду; осуществляет единую налоговую, финансовую политику; разрешает споры между

участниками экономической жизни, пресекает злоупотребления в хозяйственной деятельности».

7. Часть вторую статьи 30 после слов «Союза ССР» дополнить словами «и РСФСР».

8. Статью 31 изложить в следующей редакции:

**«Статья 31.** Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства на территории РСФСР определяются Законом о гражданстве РСФСР.

Никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

В соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством каждый гражданин РСФСР является гражданином СССР.

Граждане других союзных республик пользуются на территории РСФСР одинаковыми правами с гражданами РСФСР.

Граждане РСФСР за пределами республики находятся под защитой и покровительством РСФСР и СССР».

9. Часть первую статьи 37 изложить в следующей редакции:

«Граждане РСФСР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией РСФСР, Конституцией СССР, законами РСФСР и СССР».

10. Первое предложение статьи 45 изложить в следующей редакции:

«Гражданам РСФСР гарантируется свобода научного, технического и художественного творчества».

11. Часть первую статьи 48 изложить в следующей редакции:

«В соответствии с законом гражданам РСФСР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций».

12. Часть первую статьи 49 изложить в следующей редакции:

«Граждане РСФСР в соответствии с законом имеют право образовывать общественные объединения, массовые движения, принимать участие в их деятельности».

13. Статью 50 изложить в следующей редакции:

**«Статья 50.** Гражданам РСФСР гарантируется свобода совести и вероисповеданий, включающая право каждого человека свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой и действовать в соответствии со своими убеждениями при условии соблюдения законов государства.

Религиозные объединения в РСФСР отделены от государства. Государственная система образования носит светский характер.

Все религии и религиозные объединения равны перед законом.

Запрещаются ограничение прав граждан, разжигание вражды и ненависти по признаку отношения к религии».

14. Часть вторую статьи 57 изложить в следующей редакции:

«Гражданин РСФСР обязан соблюдать Конституцию РСФСР, Конституцию СССР, законы РСФСР и СССР, а также Конституции и законы республик, входящих в состав РСФСР, изданные в пределах их полномочий».

15. Статью 59 изложить в следующей редакции:

«**Статья 59.** Лица, посягающие на собственность, наказываются по закону».

16. В части второй статьи 71:

из абзаца четвертого исключить слова «находящиеся в составе краев»;

из абзаца пятого исключить слова «находящиеся в составе краев и областей».

17. Статью 76 изложить в следующей редакции:

«**Статья 76.** Законы и иные акты Союза ССР, указы и другие акты Президента СССР, принятые в пределах полномочий, переданных Союзу ССР, РСФСР, действуют на территории РСФСР непосредственно.

Действие актов Союза ССР на территории РСФСР, ущемляющих суверенные права РСФСР, приостанавливается РСФСР».

18. Из части первой статьи 82 исключить слова «и входят в край».

19. Статьи 83 и 84 изложить в следующей редакции:

«**Статья 83.** Автономный округ находится в составе РСФСР и может входить в край или область.

Закон об автономном округе принимается Верховным Советом РСФСР по представлению Совета народных депутатов автономного округа.

**Статья 84.** За органами государственной власти и управления автономной области, автономного округа обеспечивается право сношения с органами государственной власти и управления РСФСР».

20. Статью 88 исключить.

21. Пункты 11 и 12 части третьей статьи 104 изложить в следующей редакции:

«11) утверждение Генерального прокурора РСФСР, Председателя Верховного Суда РСФСР, Главного государственного арбитра РСФСР;

12) избрание Конституционного суда РСФСР».

22. В части первой статьи 109:

пункт 14 изложить в следующей редакции:

«14) устанавливает доходы, поступающие на образование Государственного бюджета РСФСР»;

пункт 23 считать пунктом 25;

часть первую после пункта 22 дополнить новыми пунктами 23 и 24 следующего содержания:

«23) решает вопросы досрочного прекращения депутатских полномочий в соответствии с Законом РСФСР о статусе народных депутатов РСФСР:



24) объявляет всероссийский референдум, назначенный по решению Съезда народных депутатов РСФСР или по требованию не менее чем одного миллиона граждан РСФСР, либо не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР».

23. Статью 119 изложить в следующей редакции:

«**Статья 119.** Конституционный суд РСФСР избирается Съездом народных депутатов РСФСР.

Порядок избрания и деятельности Конституционного суда РСФСР определяются Законом РСФСР о Конституционном суде РСФСР, утвержденным Съездом народных депутатов РСФСР».

24. Части вторую и третью статьи 120 исключить.

25. В статье 129:

часть вторую исключить;

часть четвертую изложить в следующей редакции:

«Министерства и государственные комитеты РСФСР несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер и отраслей управления».

26. Из части первой статьи 154 исключить слова «исходя из государственного плана экономического и социального развития СССР».

27. Статью 158 изложить в следующей редакции:

«**Статья 158.** В государственную бюджетную систему Российской Советской Федеративной Социалистической Республики как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет РСФСР, бюджеты республик, входящих в состав РСФСР, бюджеты автономных областей и округов, местные бюджеты».

28. Статью 159 исключить.

29. Статью 161 изложить в следующей редакции:

«**Статья 161.** Государственный бюджет РСФСР разрабатывается Советом Министров РСФСР и утверждается Верховным Советом РСФСР».

30. Часть третью статьи 164 после слов «Верховным Советом РСФСР» дополнить словами «или Президиумом Верховного Совета РСФСР».

31. Статьи 176, 177 и 179 изложить в следующей редакции:

«**Статья 176.** Высший надзор за точным и единообразным исполнением действующих на территории РСФСР законов местными Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, министерствами и ведомствами, иными органами государственного и хозяйственного управления и контроля, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, вне зависимости от их подчиненности, общественными организациями и движениями, должностными лицами и гражданами осуществляется Генеральным прокурором РСФСР и подчиненными ему прокурорами.

**Статья 177.** Генеральный прокурор РСФСР назначается Верховным Советом РСФСР, утверждается Съездом народных депутатов РСФСР и им подотчетен.

Прокуроры республик, входящих в состав РСФСР, назначаются по согласованию с высшими органами власти республик Генеральным прокурором РСФСР.

Иные прокуроры на территории РСФСР назначаются Генеральным прокурором РСФСР.

**«Статья 179.** Органы прокуратуры РСФСР составляют единую систему и осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору РСФСР.

В деятельности по надзору за исполнением общесоюзных законов, принятых по вопросам, переданным республикой в ведение Союза ССР, по защите суверенитета РСФСР и ее интересов во взаимоотношениях с Союзом ССР и другими республиками, Генеральный прокурор РСФСР взаимодействует с Прокуратурой Союза ССР».

II. В целях приведения отдельных статей Конституции РСФСР в соответствие с настоящим Законом и установления единой терминологии:

из пункта 4 части первой статьи 109, части первой статьи 110, части второй статьи 113, пункта 4 части четвертой статьи 115 и части второй статьи 117 исключить соответственно слова «Комитет народного контроля РСФСР», «Комитету народного контроля РСФСР», «Председатель Комитета народного контроля РСФСР», «Председателя Комитета народного контроля РСФСР», «Комитета народного контроля РСФСР»;

в части первой статьи 110 слова «Комитету конституционного надзора РСФСР» и «Прокурору РСФСР» заменить соответственно словами «Конституционному суду РСФСР» и «Генеральному прокурору РСФСР», а в части второй статьи 113, пункте 3 части четвертой и части шестой статьи 115 слова «заместитель Председателя», «заместителя Председателя», «Комитета конституционного надзора РСФСР» заменить соответственно словами «заместители Председателя», «заместителей Председателя», «Конституционного суда РСФСР»;

из части первой статьи 129 и статьи 130 исключить слова «союзно-республиканских и республиканских».

III. Поручить Верховному Совету РСФСР разработать проект Закона РСФСР о Конституционном суде РСФСР и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР.

IV. Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает и уважает суверенные права наций, в том числе их право на самоопределение, права на свободное установление своего политического статуса, на сво-

*Постановление жюри по подведению итогов конкурса от 25 декабря 1990 г.*

бодное обеспечение своего экономического, социального и культурного развития.

V. Принимая во внимание происходящие, позитивные перемены, связанные с провозглашением суверенитета республик, входящих в состав РСФСР, автономных областей и автономных округов,

— приветствуя их стремление строить РСФСР и СССР на принципах равенства и взаимоуважения,

поручить Верховному Совету РСФСР, Президиуму Верховного Совета РСФСР совместно с высшими органами власти республик, входящих в состав РСФСР, при участии представителей местных органов власти разработать проект Федеративного договора и представить его на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов РСФСР.

VI. Настоящий Закон вступает в силу с момента его принятия.

**Председатель Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ  
РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
от 15 декабря 1990 года № 423-1**

**О подготовке законопроектов о реорганизации  
системы государственных органов РСФСР<sup>1</sup>**

Съезд народных депутатов РСФСР постановляет:

Для рассмотрения вопроса о реорганизации системы государственных органов РСФСР и введении поста Президента РСФСР, избираемого на альтернативной основе всеобщими, равными, прямыми выборами, поручить Верховному Совету РСФСР и Конституционной комиссии разработать соответствующие проекты законов и представить их на утверждение Съезда народных депутатов РСФСР.

**Председатель Верховного Совета РСФСР**

**Б.Н. ЕЛЬЦИН**

---

<sup>1</sup> Сборник документов, принятых первым-шестым съездами народных депутатов Российской Федерации. Издание Верховного Совета Российской Федерации, Москва, 1992. С. 159.

СЛУЖЕБНАЯ ЗАПИСКА  
секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева

**О работе Конституционной комиссии  
на втором (внеочередном)  
Съезде народных депутатов РСФСР<sup>1</sup>**

Конституционная комиссия готовилась внести на второй Съезд н.д. РСФСР два документа: проект Конституции РФ и проект Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».

После внесения Верховным Советом РСФСР изменений в повестку дня Съезда Комиссия сосредоточилась только на втором документе.

В ходе работы Съезда Комиссия провела 10 Заседаний. Заседания вели Председатель Комиссии Б.Н. Ельцин и заместитель Председателя Комиссии Р.И. Хасбулатов.

В первой половине работы Съезда (30 ноября, 4–10 декабря) была завершена подготовка законопроекта о поправках к действующей Конституции РСФСР. Обсуждение законопроекта Съезд начал 11 декабря и завершил 14 декабря.

Рабочая группа Комиссии под руководством н.д. РСФСР С.М. Шахрая анализировала поступающие от н.д. предложения и поправки к отдельным статьям действующей Конституции. После одобрения Комиссией, предложения вносились на рассмотрение всего Съезда. Поправка принималась в случае, если за нее проголосовали не менее двух третей от общего числа народных депутатов РСФСР.

В итоге работы Съезда внесены изменения и дополнения в более чем 40 статей.

---

<sup>1</sup> Из архива ФКР.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ЖЮРИ ПО ПОДВЕДЕНИЮ ИТОГОВ КОНКУРСА  
НА ЛУЧШИЙ ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ РСФСР  
от 25 декабря 1990 г.<sup>1</sup>**

В соответствии с Положением о конкурсе на лучший проект новой Конституции РСФСР жюри на заседании 25 декабря 1990 года рассмотрело и подвело итоги конкурса.

Всего в адрес Конституционной комиссии поступило 40 материалов, в том числе 38 проектов Конституции в целом, так и отдельных глав, разделов и статей.

18 проектов явно не соответствуют условиям конкурса, так как написаны от руки и в большинстве случаев содержат не тексты, а комментарии к текстам, которые ранее были опубликованы в печати.

2 материала (анализ концепции Конституции и тезисы к Конституции) не могут рассматриваться в качестве конституционных проектов.

Таким образом, к участию в конкурсе были допущены 20 проектов.

**ЖЮРИ ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Первую премию не присуждать.

2. Присудить вторую премию в сумме 3000 рублей и опубликовать в печати проект Конституции Российской Федеративной Республики, представленный группой ученых кафедры государственного права Саратовского юридического института в составе: В.Т. Кабышев — руководитель проекта, В.И. Гавриленко, К.В. Колесников, В.М. Корнуков, А.В. Мещеряков, О.О. Миронов, Т.М. Пряхина, Б.Г. Радченков, Б.С. Эбзеев<sup>2</sup>.

Приняв во внимание ранее распространенный проект Конституции Рабочей группы Конституционной комиссии, сохранив в основном его структуру и важнейшие положения, саратовские ученые ввели в свой проект ряд формулировок, которые полезно учесть при доработке проекта Конституции.

3. Присудить три поощрительные премии по 500 рублей каждая:

Р.И. Ленчевскому (г. Киев) — за проект статьи, использованный рабочей группой при формулировании статьи 2.3.9. опубликованного проекта Конституции;

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1991. №5. С. 77—78.

<sup>2</sup> Текст «саратовского проекта» см.: Саратовский проект Конституции России / Предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 1—64. К сожалению, в этой публикации в тексте постановления жюри отсутствует 2-й абзац пункта 2. См. также примечания на с. 32.

*II. Материалы и документы, связанные с подготовкой проекта Конституции РФ*

В.К. Мешавкину (г. Москва) — представившему проект Конституции, отражающий многие современные тенденции и потребности конституционного развития;

В.В. Явичу (г. Свердловск) — проект которого выполнен профессионально и отличается демократической направленностью.

4. Направить письма всем авторам проектов с благодарностью за участие в конкурсе.

5. Решение жюри в части присуждения премий опубликовать в печати.

**Председатель жюри**

Р.И. Хасбулатов

**Члены жюри:**

О.Г. Румянцев

Ф.В. Шелов-Коведяев

В.Л. Шейнис

Б.А. Золотухин

Е.А. Амбарцумов

В.П. Лукин

С.А. Ковалев

П.А. Медведев

В.Д. Зорькин

### **III. МНЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ**

*Материалы настоящего раздела представляют публикации, интервью, проекты публикаций, подготовленных для бюллетеня «Конституционный вестник» (1990. № 1–4), а также периодической печати 1990 г. Составители постарались предложить вниманию читателя материалы, отражающие проблематику конституционного процесса в 1990 г. с различных позиций.*





КОНСТИТУЦИОННЫЙ  
ВЕСТНИК

№ 1

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РСФСР

Октябрь 1990 г.  
г. Москва

*Бабаев Б.Д., Медведев А.С.,  
Тихонов В.И., Тихомиров В.Н.,  
народные депутаты РСФСР*

## **Письмо народных депутатов «Мы не можем больше молчать»<sup>1</sup>**

Заметим сразу, что речь пойдет о проекте, разработанном под общим руководством Б. Ельцина и опубликованном в печати для обсуждения. Не будучи юристами, мы воздержимся от специального рассмотрения текста, который для нормальной Конституции слишком велик, поскольку здесь нормы Основного Закона смешаны с нормами обычных юридических законов, сконцентрируем внимание лишь на политической сцене конституционного проекта.

Сразу жестораживает изъятие из наименования нашей республики слова «советская». Хотя в последнем варианте вместо Государственной Думы сохранено понятие «Верховный Совет», а в связи с местным самоуправлением появился (как вариант) тезис о Советах, хуралах и пр., данное обстоятельство заставляет задуматься. Высказывания Г. Попова, и не только его, направленные против Советов (ведь представители «Демократической России» шли на выборы под лозунгами «Вся власть Советам»), по существу отражают стремление определенных кругов выборность свертывать, а назначаемость — расширять. Тут уж «Советы» ни к чему, ибо глаза колют.

Пойдем дальше. Там, где из оборота изымается «советская», там автоматически выпадает из употребления слово «социалистическая». Оказывается, тем самым авторы проводят линию на «деидеологизацию», как они сами выражаются. Но так ли это? Думается, здесь речь не о деидеологизации, а об отказе от выстраданного народами общественного и государственного строя. Идеи социализма, высокие и благородные, стали уже давно общечеловеческими, широко реализуются в мире. Но когда в «Огоньке» секретарь Конституционной комиссии О. Румянцев «заглядывает вперед», говоря, что «будут и оппоненты, цепляющиеся за так называемый социалистический выбор», то он (да простит он нас!) обнаруживает элементарное невежество.

---

<sup>1</sup> Советская Россия. 1990. 2 дек. С. 3.

Развитие различных форм общественной собственности, государственное регулирование народного хозяйства, осуществление общенациональных и региональных программ, самоуправление народа на различных уровнях, социальная защита трудящихся и т.п. — все это по своему происхождению и характеру идеи социалистические. Мы нисколько не сомневаемся в том, что экономический статус человека в нашем обществе должен быть поднят, повышена его личная ответственность за собственное благополучие, усилена связь между уровнем его доходов и результативностью труда, и тем не менее в условиях наших традиций и общественной психологии нужно обеспечить ответственность общества за каждого его члена, за возможность его всестороннего развития как работника и как личности. А это уже имеет прямое отношение к социалистическому выбору. Нам не нужно смешивать возникшие у нас деформации с идеей социализма и на этом основании отрицать ее. Кстати, академик А.Д. Сахаров говорил о том, что капиталистическая система взяла на вооружение очень многие социалистические завоевания: участие трудящихся в распределении прибыли, в управлении производством и др.

В печати уже высказывались критические суждения в адрес рассматриваемого проекта Основного Закона РФ, например, обращалось внимание на то, что разработчики «вынули» нашу республику из СССР и предложили нам «жизнь прожить как бы заново». 22 мая на первом Съезде народных депутатов России Б.Н. Ельцин сразу же после того, как развил тему суверенитета России, обронил знаменательную фразу: «Но все это не значит, что речь идет о какой-то конфронтации с центром. Самое главное направление одно — укрепление Союза». В известной программе «500 дней», принятой Верховным Советом РСФСР, укрепление Союза ССР рассматривается как основополагающая предпосылка стабилизации экономики и перехода к рынку, который можно эффективно мыслить только как общесоюзный.

Мы не склонны идеализировать союзные власти и являемся убежденными сторонниками суверенитета нашей республики, однако по принципиальным соображениям не можем согласиться с официальным проектом Конституции РФ, игнорирующим по существу Советский Союз. Наряду с другими уже известными приемами, он тоже преследует четко обозначенную цель — раскачивать союзный корабль. Однако стоит ли при этом забывать, к примеру, такой факт, что основная часть экономического потенциала России, историче-

ски формировавшаяся как союзная собственность, активно ориентирована на все союзные республики?

В проекте Конституционной комиссии выполнен социальный заказ тех сил, которые, ставя во главу угла завоевание власти, делают ставку на сильную личность, подготавливая «конституционно» переход к режиму личной власти. Этот момент замечен многими критиками этого проекта. Неужели история ничему не научила, и нас снова целенаправленно ориентируют на сильные личности, культы и культтики?! Думается, наш народ достаточно хлебнул горя, извлек необходимые уроки и не пожелает повторения прошлого, о каких бы популярных личностях ни шел разговор. Если в будущем и встанет вопрос о президенте РСФСР, то он должен избираться Съездом или Верховным Советом и нести полную ответственность перед парламентом. В этом случае он будет под контролем демократически избранных структур народовластия, а не выступать как некая «уравновешивающая» парламент сила.

Особенно становится зябко, когда идею «сильного президента» соединишь с соображениями, заложенными разработчиками проекта в разделе о чрезвычайном положении. Появление такого раздела в проекте Конституции весьма симптоматично, он полностью корреспондирует с политической фигурой «сильной личности».

Обратим внимание и на то, что принятие проекта означало бы перестройку по существу всех крупных блоков государственных структур. Нужна ли в столь ответственное, сложное и беспокойное время какая-либо значительная реорганизация? Ответ может быть лишь отрицательным. Тем более что многие изменения предлагается сделать по западному образцу, что прямо расходится с взятой на себя разработчиками в преамбуле обязанности «читать память предков».

И, наконец, принятие проекта с учетом избрания президента республики означает досрочный роспуск Советов, в первую очередь Верховного Совета РСФСР, отставку всех народных депутатов. Естественно, придется уйти в отставку и правительству. Новые выборы. Замену состава народных депутатов можно рассматривать лишь как сильный фактор дестабилизирующего свойства.

Хотя анализируемый проект опубликован и развернута неслышанная кампания в его поддержку, причем дело доходит даже до таких одиозных высказываний, будто это «самая демократическая» Конституция РСФСР из всех существовавших, однако показательно следующее. В Конституционной комиссии 102 члена. В голосовании 12 октября за проект было подано 46 голосов. Нет и половины. Тем

не менее проект был разослан народным депутатам. От чьего имени? От группы 46? Нет, действовали от имени Конституционной комиссии, а это элементарное нарушение демократических норм и процедур. Несколько подправленный проект («косметический ремонт»!) прошел еще одно голосование. «За» было подано 38 голосов, «против» — 32, и вновь нет необходимого большинства.

Укажем и на то, что нарушена воля первого Съезда народных депутатов, который принял 22 июня такое постановление: «Поручить Конституционной комиссии вынести на референдум основные принципы проекта новой Конституции и с учетом референдума подготовить проект Конституции РСФСР для обсуждения на Съезде народных депутатов РСФСР в январе 1991 года».

Из бесед с рядом членов Конституционной комиссии ясно, что по существу, разработка проекта была узурпирована рабочей группой в составе 14 человек, из которых абсолютное большинство — это лица, которым первый Съезд народных депутатов отказал в доверии, отклонив их кандидатуры при выборах в Верховный Совет РСФСР. Так, сам секретарь Конституционной комиссии баллотировался четырежды, но каждый раз не набирал необходимого большинства голосов. Проект отражает позицию одной из групп «Демократической России». Он представляет причудливое смешение леворадикальных идей (права и свободы граждан и др.) с праворадикальными взглядами, о которых мы вели разговор.

Общий вывод в смысле политических оценок: предлагается совершить в республике тихий конституционный переворот. В такой ситуации молчать мы не можем!

*Мнение народного депутата РСФСР*

**С.Н. Бабурина**

*о проекте Конституции  
Российской Федерации.*

### **Нужна ли спешка?<sup>1</sup>**

Работа над новой Конституцией РСФСР вступает в завершающую стадию. Важнейший для нашей Республики документ рождается непросто, в борьбе противоречивых подходов, суждений. Предлагаем читателям беседу с народным депутатом РСФСР, членом Верховного Совета Республики, деканом юридического факультета Омского государственного университета Сергеем Николаевичем Бабуриным.

— **При обсуждении проекта Конституции ваше мнение прозвучало резким диссонансом по отношению к другим, решительно высказавшимся «за»...**

— Не только мое. Скептическое отношение к документу высказал народный депутат РСФСР С.А. Готов. Очень резкими, хотя и, к сожалению, не во всем справедливыми были слова народного депутата РСФСР Ю.М. Слободкина. Да и в выступлениях других звучали подчас критические замечания. Но Вы правы в том, что большинство сочло основу вполне приемлемой. Нельзя отрицать, что Рабочая группа Конституционной комиссии проделала большую, многоплановую и полезную работу. Проект получился очень интересный, я бы даже сказал — оригинальный. И, тем не менее, вряд ли подходящий для нашей Республики.

Россия — государство со своей неповторимой многовековой историей, традициями, культурой и обычаями. Предложенный же документ, извините за резкость, написан в стиле доверчивого подражания западному либерализму, который сто лет назад неплохо показал себя, скажем, во Франции или Германии, но, естественно, никогда не учитывал специфику России. Попытка механического перенесения на нашу российскую почву западных эталонов может дать прямо противоположный эффект. Примеров тому в последние годы — множество.

---

<sup>1</sup> Советская Россия. 1990. 19 окт.

— **В чем конкретно, на Ваш взгляд, выражается игнорирование специфики России?**

— К сожалению, авторы слишком увлеклись рекомендациями того же А. Рапашиньского, который в своем меморандуме подчеркивает необходимость полного разрыва с советской и социалистической терминологией. И действительно, во всем тексте нет понятий «советский», «социалистический», «Верховный Совет» и т.д. Исчезли они и из названия государства, хотя, казалось бы, в этом вопросе надо сначала выяснить мнение большинства народа — как-никак в конечном счете речь идет о характере политического строя, пускай деформированного, со множеством изъянов, но существовавшего у нас в течение многих десятилетий. Предвижу обвинения в «консерватизме», но нельзя, более того, опасно игнорировать опыт своей страны, сложившиеся в ней историко-политические, да и психологические реалии. Речь ведь идет не о необитаемом острове, а о государстве уникальной истории, культуры, о народе, который при всех бедах внес и вносит в мировую цивилизацию не меньше, а подчас и больше других.

Беспорная научная эрудиция членов Рабочей группы сыграла с ними, на мой взгляд, злую шутку: увлекшись политическим моделированием на основе буржуазно-демократических конструкций, они оторвались и от родной почвы (возвращение в Конституцию термина «Государственная Дума» не спасает), и от сегодняшней конкретно-исторической ситуации. Говорю это с сожалением, ибо в составе Рабочей группы — прогрессивные, демократически настроенные и нестандартно мыслящие депутаты: О.Г. Румянцев, Л.Б. Волков, Р.И. Пименов, Ю.А. Рыжов, В.Л. Шейнис, Ф.В. Шелов-Коведяев и другие. Есть и сильные научные эксперты. Вообще, сам проект можно назвать симптомом нашего головокружения от «демократических успехов».

— **На заседании Вы говорили о том, что проект в принципе уничтожает единое российское государство. Не слишком ли резко?**

— Слишком мягко. Если по многим разделам Конституции лично у меня, например, есть большие или малые замечания, возражения, то раздел о будущем федеративном устройстве для меня полностью неприемлем. А поскольку он — основа основ, на нем высится все здание Основного Закона, — то я и выступил против принятия проекта. Несколько конкретных примеров.

Согласно проекту Российская Республика (вне зависимости от того, как ее дополнительно сегодня называют: «советская», «социалистическая») исчезает и на смену ей приходит Российская Федерация, которая «состоит из национально-территориальных и региональных образований, имеющих конституционно-правовой статус равноправных республик и федеральных территорий» (ст. 4.1.1).

Если вы думаете, что под республиками имеются в виду сегодняшние АССР, то вы ошибаетесь. Статья 4.1.2 гласит: «Субъекты Федерации (республики, края, области, земли и проч.), входящие в Российскую Федерацию, выбирают себе название самостоятельно, исходя из национальных, традиционных или иных оснований». Иными словами, да здравствуют Московское, Сибирское, Ярославское и прочие княжества! Извините, республики.

Неофеодалная раздробленность будет достойна внимания автора нового «Слова о полку Игореве». Ведь каждый субъект Федерации сможет установить свое гражданство (ст. 4.4.1). И возродится, наконец, гражданство новгородское или гражданство ярославское! Законодательство именно субъектов Федерации (республик, краев, областей, земель и проч.!) будет определять порядок выборов депутатов представительных органов республик и органов местного самоуправления (ст. 5.6.6).

— **Что Вы конкретно предлагаете?**

— Прекратить эту сумасшедшую гонку, которая лишь вредит интересам дела. Понятно, что хочется побыстрее решить все наши запущенные проблемы, что время не ждет. Но надо же в конце концов делать все основательно, продуманно, без дешевых политических эффектов и жестов, рассчитанных на невзыскательную публику.

Прежде всего нужно, и об этом напомнил народный депутат С.А. Глотов, выполнить поручение первого Съезда народных депутатов РСФСР и подготовить проект изменений действующей Конституции РСФСР. Именно в нее следует внести все принципиальные идеи будущего Основного Закона, и разделение властей, и институт президента. Давайте их опробуем исходя из сегодняшних реалий. Кроме того, я считаю, пытаться в период кризиса создать «вечную» Конституцию — дело бесперспективное. Общественные отношения должны предварительно выкристаллизоваться, очиститься. К тому же никакая Конституция не может принести гражданского мира и общенационального согласия. Она может лишь их закрепить.



Обидно, честное слово: ведь мы можем — и в силу своего депутатского состава, и в силу твердости и решительности руководства нашего парламента — работать куда более действенно, чем союзный. А мы пока тиражируем ошибки... Может быть, стоит раз в десять уменьшить внимание к выдаче «на-гора» сверхрадикальных законов и постановлений, увеличив, соответственно, внимание к их тщательнейшей проработке и особенно проверке и контролю за уже принятыми? И больше прислушиваться к мнению народа. Конкретно? Завершить (и без ненужной спешки!) конкурс проектов конституций, провести их широкое и гласное обсуждение, выяснив на референдуме мнение народа о принципах Основного Закона, а уж затем готовить окончательный текст Конституции и выносить его на всенародное утверждение.

— **А разве такого обсуждения и учета разных мнений не выло?**

— Увы, я вынужден ответить отрицательно. Так получилось, что фактически над проектом Конституции смогли работать только те члены Рабочей группы, кто не входит в Верховный Совет РСФСР. Значительная же часть не смогла прервать работу в палатах и комитетах. И если на Съезде народных депутатов РСФСР или на сессии Верховного Совета РСФСР едиனுшие было редким гостем, то в авторском коллективе проекта царили гармония и единство. Правда, когда народные депутаты РСФСР, доктора юридических наук О.И. Тиунов, и Н.Т. Ведерников, и я приехали к разработчикам и, ознакомившись с текстом, поставили несколько кардинальных вопросов, нам было сказано, что они уже решены и возвращение к ним невозможно. Словом, поезд ушел, проект готов. Опять мы оказались в плену надоевшей всем в прошлом монополии на истину.

Кстати, я не уверен, что речь идет о монополии большинства. Даже на заседании Конституционной комиссии проект вызвал смятение умов и за основу принят не был. Вопрос об этом даже не ставился на голосование. Во имя ветхозаветного «единства любой ценой» и хотя бы видимого компромисса его взяли за «рабочую основу». Что это означает — могу только предполагать. И уж, конечно, иные проекты не рассматривались.

А почему бы не обсудить два или три проекта на альтернативной основе, а потом вынести их на широкое обсуждение общественности, опубликовав, скажем, в печати? Односторонний какой-то получился у нас плюрализм.

— А не приведет ли такая «постепеновщина» к потере темпа, к отставанию от стремительно развивающихся событий в стране?

— Не путайте политику с беговой дорожкой стадиона. Да и там, впрочем, тот, кто временно вырывается вперед, не всегда приходит к финишу первым. Само по себе появление новой Конституции, пускай даже идеальной, до чего еще очень и очень далеко, ни одной из наших многочисленных проблем не решит. Если бы юридически безупречные формулировки параграфов и статей законодательных актов автоматически заполняли полки магазинов продовольственной или промышленной продукцией, они у нас были бы давно намного богаче, чем в любой стране Запада. Более того, в нынешней обстановке радикальная ломка сложившихся конституционно-государственных структур лишь усилит хаос и неразбериху, подольет масла в разгорающийся огонь социальной, да и национальной напряженности.

Сегодня все наше внимание должно быть отдано экономике. Демократия политическая должна пропустить вперед демократию экономическую. Мы просто не имеем пока права терять время и силы на эксперименты с новыми выборами в некую Государственную Думу и даже в Конституционную Ассамблею. Все внимание — экономической реформе.

Именно ради нее — и внеочередной Съезд народных депутатов РСФСР. В Конституцию же РСФСР надо внести сейчас только минимально необходимые изменения. А новый Основной Закон РСФСР нужно принимать через 500 дней. Тогда он действительно может быть Законом реализма и общенационального согласия.

*Вел интервью В. Литвин*

*Волков Л.Б.,  
кандидат юридических наук,  
народный депутат РСФСР,  
координатор подкомиссии  
Конституционной комиссии РСФСР*

## **Сильный президент, сильный парламент, ответственное правительство<sup>1</sup>**

Более полувека Союзом республик и республиками управляли «коллегиально». Впрочем, каждый, кто был старше школьника третьего класса, знал — управляет партия, а точнее — ее Генсек. Генсек управляет, но не несет ответственности ни перед партией, ни перед государством, ни перед обществом, ни перед народом.

В России не было даже Генсека, в России фактически не было государства. Безликий Президиум штамповал своими указами решения союзной власти. Верховный Совет РСФСР штамповал указы Президиума.

Теперь положение изменилось и меняется дальше. Возрождается Российское государство. Безликий Президиум уже не может штамповать решения сверху. Ответственное лицо должно возглавлять Республику, представлять и отстаивать ее суверенитет. В нарождающейся демократии оно призвано гарантировать своим конституционным и личным авторитетом устойчивость и авторитетность решений и действий всех государственных органов Республики. Таким лицом и призван стать всенародно избираемый президент Российской Федерации. Демократически проведенное избрание высшего лица государства народом покончит со спорами о том, откуда берется государственная власть в Российской Республике. Никто не посмеет всерьез оспорить законность этой власти и своевольно относиться к ее решениям. С этим согласно большинство парламентской Конституционной комиссии, с этим же согласно, судя по опросам общественного мнения, и большинство народа. Итак, ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — глава Российского государства.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 44–47.

Но дальше встает вопрос: какой президент? Президент, ответственный перед народом за суверенитет государства, за надежность и устойчивость государственной системы, за разумное сотрудничество государственных органов, за то, чтобы они не разошлись слишком далеко и в то же время не поглотили и не подчинили друг друга? Или хозяйственник, занятый миллионом мелких повседневных вопросов, в решении которых неминуемы ошибки и промахи, но при этом не подлежащий замене иначе как раз в четыре г. на основе всенародных выборов?

Размышляя над вариантами государственной власти, мы пришли к выводу, что президент России не должен быть всероссийским управдомом. Он должен управлять самой властью, заставлять ее совокупно использовать самую широкую палитру средств на основе строгого разделения функций. Опираясь непосредственно на конституцию и народ, президент в нашей концепции — организатор работы власти, ответственный за эту работу перед народом и постоянно напоминающий всем видам власти об их ответственности перед народом. В этом его главная роль внутри системы государственной власти. Это и должно обеспечить ее устойчивость, ее равновесие в условиях разделения властей. Но, имея возможность серьезно влиять на различные власти, он в то же время не может командовать ими.

Роль «всероссийского управдома» должно взять на себя правительство — совет министров, которое избирается парламентом и отвечает перед ним. Парламент по воле большинства народных представителей вправе в любой момент сменить правительство, не нарушая при этом устойчивости самой системы власти. Это означает, что в правительство рискнут войти только смелые и ответственные люди, которые знают, что делать и как делать, ибо за свои дела им придется отвечать перед парламентом каждый день. Знать о том, что они делают, будет и парламент, а значит — и избиратели. И если правительство возьмет неверный курс, будет нарушать интересы большинства народа, то ему придется уступить место другому, лучше понимающему задачи момента. И это может быть сделано как по инициативе самого парламента, так и по инициативе президента. Говорят, здесь есть риск неустойчивости правительства. Но смена правительства не есть смена власти. Это только смена политики и смена «управдомов». Чтобы сменить неудачливое правительство, при такой системе нет надобности объявлять политические забастовки и выходить на

улицы. Замену вполне может делать парламент, не создавая кризиса системы власти и вместе с тем удовлетворяя чаяниям народного большинства.

Говорят, что система президент — правительство — парламент может быть и хороша, когда нет партий или когда партии не играют большой роли. Но вот если будет партийное большинство в парламенте, то правительство этой партии может подчинить его себе. Такое возможно. Но такое может случиться при любой системе. Если какая-то партия настолько дисциплинирована и сильна, что может подчинить себе и правительство, и парламент, то она может подчинить и президента. Будет при этом правительство или будет только президент и парламент, в этом случае теряет значение, так как командовать станет партия. Впрочем, в нашей концепции президент — беспартиен, и именно его вмешательство может положить конец монополии сильной правительственной партии, а значит, и одобренной парламентом «диктатуре» правительства или его главы. Президент наделен достаточными возможностями влиять на перемены в парламентском большинстве. Влиять, но не командовать.

Ну, а если партии слабы, если их много? Говорят, что это приведет к частой смене правительства. Такое тоже возможно. Но только в том случае, если общество не очень определилось в отношении каких-то важных проблем, если оно находится в состоянии поиска. Тогда ему легче будет методом проб и ошибок найти правильный путь, не разрушая устойчивости и правопреемственности власти. Правительства могут меняться, но власть каждого из них остается законной и его решения уважаются.

Критики этого проекта ссылаются на зарубежный опыт. Надо сказать, что «президентская республика» демократического образца пока существует успешно только в США. Но это страна, которую бог миловал в отношении трагических потрясений. Драмы США несравнимы с теми, которые терзали Европу, не говоря уже о нашей стране. Кроме того, США страна, где едва ли не каждый житель в душе своей — юрист, страна с очень сильной правовой системой. В Европе, где издавна применяется разделение властей, глава государства всегда соседствует с отдельным от него правительством. И хотя смены кабинетов происходят нередко, системы эти работают не только устойчиво, но и весьма успешно. На наш взгляд, во многом благодаря этому.

Говорят, правда, что в Италии частая смена правительств привела к угрозе переворота, а во Франции дуализм Президента и Правительства — к конституционному кризису. Сведения о правом заговоре действительно временами появлялись в итальянской прессе, но заговор и реальная угроза переворота — далеко не одно и то же. Вот уже близко к полувеку, как итальянская демократия устойчиво работает, поддерживая итальянское экономическое чудо. Конституционный кризис во Франции также не имел серьезных последствий для ее экономики, но французская система при этом представляется значительно более жесткой, чем предлагаемая в нашем проекте для России. Список экономически и политически успешных демократий, построенных по принципу «сильный глава государства, сильное правительство, сильный парламент» можно продолжить: Испания, Австрия... Россия.

*Готов С.А.,  
народный депутат РСФСР,  
член Конституционной комиссии*

## **О проекте новой Конституции республики**

### **Так кто же выступал в роли похоронной команды?<sup>1</sup>**

Хотелось бы вновь обратить внимание читателей «Советской России» на заседание Совета Республики Верховного Совета РСФСР 1 ноября. Мне довелось присутствовать на этом заседании и выступать. Я не согласен с акцентами, расставленными парламентскими корреспондентами ТАСС в их репортаже об итогах состоявшейся дискуссии под заголовком «В роли похоронной команды».

Как известно, на заседании палаты рассматривался спешно внесенный в преддверии Съезда народных депутатов РСФСР проект новой Конституции Российской Федерации, подготовленный рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии. В самом начале обсуждения депутаты (и об этом умолчали парламентские корреспонденты) поставили вопрос шире: о развитии конституционного процессе в РСФСР с обсуждением принципов новой Конституции, о том, когда и при каких условиях она может быть принята. Общий итог дискуссии, на мой взгляд, состоит в том, что представленный проект не получил поддержки палаты, на которую, вероятно, рассчитывали инициаторы обсуждения.

Между тем, со слов корреспондентов ТАСС, создается впечатление, что Совет Республики чуть ли не солидаризировался с внесенным проектом, и депутаты якобы даже выступили в роли «похоронной команды» Советской власти. Это, повторяю, не соответствует действительности. Не соответствует хотя бы потому, что как минимум две трети из 26 выступивших депутатов высказались против «похорон» советской государственности и вовсе не исполняли «траурный гимн». Наоборот, многие депутаты серьезно разошлись с его разработчиками, не поддержав устремлений к слову Советской власти. Из их выступлений не вытекало, однако, что наша государственность не нуждается в серьезной реформе.

---

<sup>1</sup> Советская Россия. 1990. № 260 (10411). 13 нояб. С. 2.

Народные депутаты С.Н. Бабурин, И.В. Муравьев, Л.С. Соколов и другие высказались за широкое обсуждение на предстоящем Съезде народных депутатов РСФСР и населением республики основных принципов новой Конституции России, за разработку нового Основного Закона республики на конкурсной основе, против монополизирования этого дела кругом лиц, как, к сожалению, поступила Рабочая группа.

Если уж говорить о «траурном гимне», который пытались исполнить лишь некоторые народные депутаты РСФСР, в том числе названные в репортаже Е.А. Амбарцумов и С.Н. Юшенков, то из этого мало что получилось. Так, С.Н. Юшенков прочитал присутствующим на заседании палаты насквозь политизированную, очень неубедительную «лекцию» о пагубности идей социализма и необходимости его скорейшего захоронения. Но эта точка зрения не была воспринята большинством.

Большинство выступивших, как уже говорилось выше, высказались за широкое обсуждение принципов Основного Закона России и разработку проекта Конституции на конкурсной основе. Однако, несмотря на то что конкурс был как бы объявлен и в Конституционной комиссии зарегистрировано 38 проектов, никакого сопоставления идей не проводится, никакие альтернативные варианты не рассматриваются. Между тем среди поступивших проектов Конституции есть, как мне кажется, оригинальная и высокопрофессиональная работа, выполненная юристами Саратовского юридического института с участием других специалистов. Содержательными представляются варианты Конституции, предложенные И.О. Мальковым (г. Новосибирск), Н.В. Виноградовым (г. Кострома), В.П. Калиным (г. Саратов) и другими авторами. Почему о них не знает общественность и даже члены Конституционной комиссии? Кто и где обсуждал эти проекты?

Конституционная комиссия этим еще не занималась. Как не занималась и разработкой изменений к действующей российской Конституции, порученной I Съезду народных депутатов РСФСР. А нам придется отчитываться за выполнение этого поручения Съезда.

На заседании палаты отчетливо прозвучало: надо готовить серьезные изменения к ныне действующей Конституции РСФСР и принять их на Съезде, всесторонне обсудить принципы новой Конституции с тем, чтобы без лишней спешки продолжить работу над ее созданием.



## **Послесловие к сборнику «Власть права в современном обществе»<sup>1</sup>**

Читатель познакомился с одной из современных трактовок власти права. Разумеется, этой теме посвящена обширная литература, и материалы Конгресса «Власть права в свободном обществе» не могут ее заменить. Однако они важны как попытка сформулировать минимальные требования, предъявляемые властью права к правовой системе современного государства, причем особый вес этим требованиям придает то, что в них выражено общее мнение значительной части видных юристов мира. И хотя с тех пор был принят целый ряд международных документов подобного характера<sup>2</sup>, материалы Конгресса по-прежнему представляют далеко не один только исторический интерес — в особенности для нашей страны (вести ли речь о Союзе в целом, или только о России), которой до установления власти права еще очень далеко. Вместе со статьей Л. Липсона, в которой изложены общие соображения о трудностях, предстоящих нам на пути к этой далекой цели, эти материалы могут быть полезны как справочное пособие для всех, кого интересуют вопросы правовой реформы.

Так мы думали полтора года назад, когда началась подготовка этой реформы и общество проявляло к ней активный интерес. Провозглашавшийся тогда со всех трибун лозунг построения правового государства, а также некоторые, хотя и не принципиальные, но важные улучшения в правоприменительной практике позволяли наде-

---

<sup>1</sup> Опубликовано в: Международный фонд «За выживание и развитие человечества». Проектная группа по правам человека. Сборник материалов конгресса «Власть права в современном обществе». Приложение 2 к бюллетеню «Конституционный Вестник». М., Конституционная комиссия РСФСР, Декабрь 1990. С. 57–64.

<sup>2</sup> Упомянем прямо относящиеся к теме этого сборника документы ООН: «Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов» (1985 г.), «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (1979 г.) и «Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью» (1985 г.).

Ценные и как благожелательный взгляд со стороны, и как мнение видного юриста, воспитанного в традициях американской правовой системы, во многих отношениях являющейся образцом практического воплощения принципов власти права.

яться на медленное, но поступательное движение в нужном направлении.

Однако с тех пор обстановка резко ухудшилась. Публицисты и политики заняты острыми экономическими и национальными вопросами. Именно вокруг этих вопросов кипят споры и политические страсти, тогда как разговоры о правовом государстве поутихли и в лучшем случае сводятся к ритуальным заклинаниям, а правовая реформа отложена в долгий ящик. Более того — в стране множатся признаки явного пренебрежения правом. Неудивительно, если им пренебрегают государственные и партийные структуры, и без того построенные на глубоко чуждых ему основаниях, или нынешние Скалозубы, вознамерившиеся дать отечеству «фельдфебеля в Вольтеры». Неудивительно, когда о праве забывают рядовые граждане, шалеющие при виде пустых прилавков и чающие порядка любой ценой. Гораздо хуже то, что даже многие из тех, кто вполне сознает значение власти права, тем не менее полагают возможным — ввиду грозящей стране катастрофы — «погодить» с созданием цивилизованных правовых институтов до более спокойной поры. Еще хуже, если при этом молчаливо допускается, что ради «пользы дела», ради быстрого решения взрывоопасных социальных проблем можно временно «поступиться принципами» права — или смотреть на их поругание сквозь пальцы. При таких настроениях наш сборник — в том виде, как он был задуман — может показаться малоактуальным и даже наивным. Поэтому мы решили дополнить его рядом соображений по поводу нынешней «злобы дня» с ее крайне опасными, на наш взгляд, тенденциями, из которых самая опасная — это именно тенденция считать задачу установления власти права чем-то второстепенным (если не по важности, то по очередности).

Конечно, эту тенденцию можно понять. Во-первых, психологически объясним порыв как можно быстрее и в первую очередь решить те проблемы, от которых непосредственно зависит повседневное благополучие — проблему снабжения продуктами питания и промышленными товарами, проблему преступности и многие другие. Эти проблемы всем видны и прямо затрагивают каждого — и на их фоне власть права некоторым кажется абстрактной грезой, оторванной от реальной жизни. Такое отношение проявляется даже в мелочах — вспомним раздражение, охватывающее многих при обсуждении процедурных вопросов: «Тут жрать нечего, а они про регламент». (Мы, естественно, не говорим о тех, для кого это раздраже-

ние — показное и служит лишь демагогическим средством отстаивания своекорыстных интересов). Во-вторых, можно понять, когда в ходе какого-нибудь из столь частых ныне острых конфликтов та сторона, которая уверена в безусловной, но долго отрицавшейся справедливости своих требований (часто действительно справедливых), в конце концов теряет терпение и поддается искушению добиваться их удовлетворения любой ценой, мало считаясь с принципами власти права или толкуя их в своих интересах.

Все это можно понять, но не оправдать. Ибо именно сейчас — в обстановке экономической катастрофы, всеобщей политизации и острой поляризации интересов крупных общественных групп — задача установления власти права важна как никогда, и именно ее надо решать в первую очередь.

Но при этом ясно представлять — о какой власти какого права идет речь.

Долгое время у нас господствовало всячески поощрявшееся сверху и внедрявшееся в общественное сознание представление о праве как о простом орудии ничем не ограниченной государственной власти, служебном придатке политических и идеологических институтов.

Между тем право — это нечто совсем иное. Оно самодостаточно, а его фундаментальные принципы — универсальны и никак не связаны ни с политикой, ни с идеологией.<sup>1</sup> Эти принципы, составляющие логическое ядро права, следует отличать от его служебной части — от тех присутствующих в любой правовой системе элементов, которые обеспечивают нужды данного социально-политического устройства. Единство юридического языка и технических приемов создает иллюзию равноценности этих двух частей права и ведет к путанице, а то и преднамеренной подмене понятий — и тогда власть права трактуется как «власть закона» или таким понятиям как «социализм» или «капитализм» придается вовсе не присущее им юридическое значение. Но хотя разные части права и связаны, и не должны друг другу

---

<sup>1</sup> Можно считать, что эти принципы предустановлены Богом или общественным договором — в каком бы смысле последний ни понимать; можно считать, что в них выражается правосознание, генетически свойственное человеку и восходящее к отношениям ранговой иерархии в первобытном стаде — это не суть важно с практической точки зрения. Именно эти принципы — в их современном понимании — и составляют содержание власти права как «материальной нормы».

противоречить, но доминирующей должна оставаться (и по существу остается, несмотря на все исторические превратности и на все ухищрения власть имущих) его универсальная основа, принципиально не зависящая от конкретных общественных условий.

Столь определенно утверждая универсальность и самодостаточность основных принципов права, мы подразумеваем примерно то же, что имеет в виду физик, говоря об универсальности существующих в природе внутренних симметрии, или биолог — говоря об универсальности генетического кода. И подобно тому, как эти универсальные природные закономерности, обычно скрытые в хаосе естественных явлений, познаются не сразу и становятся явными лишь в особых или искусственно созданных условиях, так и универсальные принципы права лишь постепенно входят в обиход общественного сознания и могут действовать в полную силу лишь в определенных общественных условиях. Точно так же не абсолютна и независимость права от политики и идеологии. Применительно к ним роль права скорее сравнима с ролью известных в физике принципов, запрещающих некоторое состояния природных систем, — с той разницей, что законы природы, в отличие от общественных установлений, нарушить невозможно. В этом своем качестве право, в частности, запрещает любую форму тоталитарного правления. Пример нашей страны, в которой подобная форма правления все еще продолжает существовать, показывает, что этот запрет, увы, не абсолютен.

Универсальная основа так понимаемого права — это принцип абсолютной ценности человеческой личности. Правда, эту аксиому современного правового мышления часто поминают всеу и тут же забывают, едва дело доходит до логически вытекающих из нее практических следствий.

Одно из них, чаще всего забываемое: первичность прав каждого человека не только по отношению к правам государства, но и по отношению ко всем прочим правам, в том числе правам любого коллектива, к которому он может принадлежать: сословия, класса, партии, религиозной общины, нации. Права коллектива производны от прав личности, а не наоборот. Именно поэтому власть права не обуславливает никакого специального группового интереса и не ограничена какими-либо определенными политическими, идеологическими, культурными, национальными рамками.

Между тем, групповые интересы — экономические, национальные, сословные, политические, конфессиональные — играют в жиз-

ни человека огромную роль. И власть права вовсе не отрицает их важности. Каждый личный или групповой интерес может рассчитывать на защиту с ее стороны — но лишь в той мере, в какой он сам или необходимые к его обеспечению меры не посягают на ее основные принципы. Все выходящее за эти рамки и прежде всего все, что наносит ущерб правам личности, отсекается с помощью правовых процедур. И хотя власть права не может примирить непримиримое и впрямь в одну телегу коня и трепетную лань — но лишь она одна доставляет цивилизованный способ разрешения конфликтов, позволяя конфликтующим интересам сосуществовать, не нанося вреда обществу.

Второе столь же важное следствие — принципиальный «формализм» права. Многообразии духовных идеалов и практических интересов людей потенциально бесконечно и если ценность каждой человеческой личности абсолютна, то тем самым нет никакого априорного критерия, позволяющего заведомо предпочесть идеалы и интересы одного человека идеалам и интересам другого. Поэтому право не решает никаких содержательных задач человеческого существования, оставляя это свободной воле человека, и не претендует на выбор цели для общества. Оно лишь ограничивает выбор соответствующих средств одинаковыми для всех рамками. Оно не пашет, не сеет, не жнет и не кормит, а лишь создает условия для того, чтобы это мог делать свободный земледелец.

И этот формальный подход, направленный на средства, а не на цели, и составляющий едва ли не самую суть права, оказывается единственно плодотворным и практически содержательным. Ибо власть права — это отнюдь не плод отвлеченного юридического ума. Это прежде всего практический опыт, добытый в трудной многовековой борьбе за достойную человека жизнь. Решающий эксперимент уже поставлен историей: только там, где существует тот сложный механизм формальных институтов и процедур, который возводит и на который опирается власть права, оказываются на деле, а не на словах защищены и интересы личности, и интересы групп, и, в конечном счете — интересы всего общества.

Поэтому всякий, кто на деле, а не на словах желает добра нашей многострадальной стране, должен настаивать на том, что любые, сколь угодно важные, но все же преходящие цели не стоят того, чтобы даже на время пренебречь этими трудно доставшимися уроками. Семьдесят лет назад мы ими уже пренебрегли и заплатили за это вы-

сокую цену. Если мы опять пренебрежем ими, оправдываясь трудностями, цена, которую нам придется заплатить, на этот раз окажется еще выше.

Разумеется, предстоящая нам задача беспрецедентна по своей сложности. Ведь все сказанное выше о власти и праве справедливо прежде всего для спокойных времен, стабильного общества, сложившейся и отлаженной правовой системы. А у нас нет никакой. Ибо представление о государстве как о хозяине, а не слуге общества, и о праве как об орудии государственной власти до сих пор остается господствующим если не *de jure*, то *de facto*. При этом власть принадлежит даже не государству, а узурпировавшей ее 70 лет назад единственной партии, и даже не партии как таковой, в узкому слою ее функционеров.

Как говорил один из архитекторов существующего донныне порядка, кто не слеп, тот видит. Нынешняя ситуация глубоко двусмысленна. Провозглашенные цели находятся в неустрашимом противоречии с продолжающимся, несмотря на изменение ст. 6 Конституции, всевластием партии, и не замечать этого главного препятствия не только на пути к установлению власти права, но и на пути любых радикальных перемен к лучшему вообще — может только слепой.

А заметив главное, можно не удивляться частностям — мелким и не очень.

Заведомо неэффективная организация законодательной власти, отдающая решение самых принципиальных вопросов в руки непрофессионального громоздкого Съезда, которым легко манипулировать и который, собравшись на несколько дней, может одним свести на нет всю предыдущую кропотливую целенаправленную законодательную работу. Президент-генсек, поспешно избранный таким Съездом, а теперь столь же поспешно наделенный им же чрезвычайными полномочиями, по существу не ограниченными — особенно если учесть двойственную природу его исполнительно-партийной власти — никакими сдержками и противовесами. Комитет конституционного надзора, по своему положению в системе органов государства призванный быть вершиной судебной пирамиды, а на деле обладающий лишь правом предложить Съезду отменить антиконституционный закон, причем последнее слово остается за Съездом: он может отклонить это предложение большинством в 2/3 и оставить закон в силе (не меняя Конституции!?).

На этом фоне уже не вызывают удивления депутаты от инфантерии, с парламентской трибуны безнаказанно угрожающие военным переворотом, или премьер-министры, столь же безнаказанно разваливающие экономику.

Все это звенья единой цепи. И если мы собираемся приниматься за дело всерьез, то должны понимать, что нам предстоит не просто реформа несовершенной правовой системы. Нет, прежде чем говорить о власти права, нам надо еще построить совершенно новую правовую систему на совершенно иных основаниях. И строить предстоит во время землетрясения, когда вокруггремит и трясется, когда одновременно со строительством надо делать множество таких дел, от которых буквально зависит сама жизнь и которые неимоверно осложнены именно тем, что правовой системы у нас по существу еще нет, — строить, начиная с фундамента на зыбкой почве, без необходимых традиций и навыков. И строить так, чтобы надолго, чтобы она не вышла неуютной временкой.

Это реальное, ненадуманное противоречие. И — повторим еще раз — можно понять тех, кто не видит прямой и непосредственной пользы от такого строительства, рассчитанного на долгие годы и десятилетия, а хватается за первое, что ему покажется неотложным. Но всякий бывавший в экстремальной ситуации знает, что равно опасны как бездействие, так и судорожные, бессистемные действия — выживает лишь тот, кто и в самоположении не теряет способности к дальнему расчету и придерживается определенных правил<sup>1</sup>.

По существу именно это подразумевает Л. Липсон, когда пишет, что если нельзя всего достичь сразу, то можно шагом — лишь бы по твердому плану. Но — добавим от себя — выступая в дальний путь, главные ориентиры нужно установить сразу и установить надежно, чтоб не заблудиться по дороге. Невозможно сразу ввести в законодательство и воплотить в жизнь все принципы власти права в полном объеме. Это непосильная для нас работа. Но именно как принципы должны быть сформулированы и закреплены в законе уже сейчас, в самом начале пути, — оттого так важна роль Конституции.

---

<sup>1</sup> Конечно, бывает и так, что на принятие какого-нибудь решения совершенно нет времени, и тогда лучше хоть что-нибудь, чем ничего. Но нам хотелось бы надеяться, что мы еще не стоим у последней черты и что систематические упорядоченные усилия еще способны принести пользу.

Классическим примером такого подхода к принципам власти права является американская Конституция. Она весьма лаконична, но ни одна из внесенных в нее до сих пор поправок нисколько не противоречит ее основным положениям. Все поправки были необходимы, но они только развивали установленные Конституцией принципы с учетом изменившихся условий.

Одним на немногих примеров необходимого нам сейчас отношения к принципам власти права является и деятельность Конституционной комиссии РСФСР. Конечно, проект российской Конституции далек от идеала, ибо его авторы, в отличие от американских законодателей XVIII в., не могли рассчитывать на то, что сначала они напишут лаконичную Конституцию, а уж потом она будет подкреплена огромным и совершенно необходимым корпусом законодательных актов, детализирующих ее основные положения. Требуется коренная реформа всех отраслей права, и поскольку дожидаться ее конечных результатов некогда, в Конституцию внесено много подробностей, важных немедленно. Однако главным было стремление установить основные принципы, учитывающие как российскую действительность, так и требования власти права. Хотя многие из этих принципов нельзя немедленно воплотить в полном объеме, но зафиксировать их было необходимо — как твердый и принципиально достижимый ориентир.

Принятие этой Конституции, после ее доработки с учетом замечаний, могло бы стать ощутимым и, может быть, решающим шагом на трудном и длинном пути к власти права. Нет сомнения в том, что Конституция не будет принята без ожесточенной борьбы. О страсти предстоящей полемики и ее приемах можно судить по теперешней организованной газетной кампании против проекта. Нынешняя партийная власть правильно оценила его и вовсе не хочет оказаться в равном положении с другими. Но выигрыш в этом споре — надежда наконец-то жить свободными людьми в свободном дружественном мире. Не ценою крови, но благодаря мужеству и упорству.



*Гольцблат А.А.,  
юрист, сотрудник секретариата  
Конституционной комиссии*

## **Правовое государство или диктатура<sup>1</sup>**

### **К вопросу о месте теории правового государства в политической практике России**

Русское словосочетание «правовое государство» есть перевод немецкого слова *Rechtsstaat*. Одним из первых в научный оборот ввел его Карл Велькер в 1813 году в работе «Конечные основы права. Государство и наказание»<sup>2</sup>. В этой работе «правовое государство» еще не имело того содержания, которым оно было наполнено в будущем. Данное понятие рассматривалось как высшая форма правления в государстве, возникающая в ходе исторического развития. Концептуальные положения теории правового государства, ее основы были предложены другим государствоведом — политиком Робертом фон Модем в работах, опубликованных в 1832—1834 гг.<sup>3</sup>

Немецкому слову *Rechtsstaat* нет прямо соответствующих терминов ни во французском языке (где вообще не было такого понятия), ни в английском, где наиболее близко по смыслу подходит *Rule of Law* (дословно — «правление права» или «господство права»). Но если мы коснемся истории возникновения немецкого *Rechtsstaat* и английского *Rule of Law*, то увидим значительные различия. Основное из них заключается в том, что в Англии, а затем в Америке «правление права» было сразу провозглашено конституционным принципом. В Германии и России «правовое государство» — это анализ конституционной государственности, с одной стороны, и поиск модели будущего государственного устройства, с другой. Кроме того, в России в период первой революции правовое государство явилось альтернативой диктатуре, которая могла прийти на смену слабеющему самодержавию.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 25—39

<sup>2</sup> *Karl T. Welcker*. Die Letzten Grunde von Recht. Staat und Strafe, Giesen, 1813.

<sup>3</sup> *Robert v. Mohl*. Polizei-Wissenschaft nach der Grand satzen des Rechtsstaat. 1832. Staatsrecht des Konigreichs Wurtemberg. 1833. Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaft en. 1834.

В конце XIX века общественно-политические процессы, происходившие в России, обусловили необходимость теоретической разработки дальнейшего развития государства. Взгляды части либерально настроенной интеллигенции обращаются к немецкой концепции правового государства, как к одному из путей преобразования государственного строя России.

Начальный период реформ 60—70 годов давал некоторые основания полагать, что Россия стремится к конституционному строю. Но было бы неправомерно считать, что в это время могли быть заложены основы правового государства. Скорее всего, можно говорить о попытке построения конституционных начал в противовес абсолютизму. Наступившая при Александре III реакция похоронила эту надежду.

Понятно, что в таких условиях проблема правового государства не могла быть поднята на должный уровень. Поэтому в конце XIX и в первые годы XX века правовое государство рассматривалось преимущественно в русле философии права в кантовском толковании (Б.Н. Чичерин, П.И. Новгородцев), которая свою задачу видела в философском обосновании необходимости правовой государственности России. Например, для П.И. Новгородцева основным вопросом государственно-правовой философии был вопрос взаимопонимания государства и права. Он признавал наличие «твердых принципов» и «бесспорных элементов» в праве, над которыми ни государство, ни политика не властны<sup>1</sup>. П.И. Новгородцев, в будущем видный кадет, избранный в первую Государственную Думу от Екатеринославской губернии, первым подписал заявление 151 члена Государственной Думы о гражданском равенстве — в сущности, законопроект, согласно которому законодательная работа, направленная на установление гражданского равенства, делилась на четыре разряда. Первый включал отмену всех правоограничений в отношении правительства. Второй разряд касался отмены всех правоограничений в зависимости от национальной принадлежности и вероисповедания. В третьем предлагалось отменить привилегии дворянства. Четвертый

---

<sup>1</sup> *Новгородцев П.И.* Государство и право. Вопросы философии и психологии. Т. 74. 1904. С. 397—398.

разряд включал в себя требования отмены правоограничений в отношении женщин<sup>1</sup>.

Наряду с П.И. Новгородцевым «Основные положения законов о гражданском равенстве» подписали такие известные юристы и сторонники правового государства, как Ф.Р. Кокошкин — товарищ секретаря первой Государственной Думы, кадет; С.А. Котляревский — избран в «Комитет 15-ти» по неприкосновенности личности; кадет М.И. Кареев и другие.

Одновременно в основу теории правового государства было положено социально-психологическое учение Н.М. Коркунова. Он считал, что государственной власти «полагаются известные пределы, в которых она может действовать»<sup>2</sup>. Он также призывал к правовому ограничению государства во имя осуществления прав личности. Процесс ограничения государственной власти для Н.М. Коркунова исторически объективен<sup>3</sup>.

С начала XX века начался активный поиск конкретного правового, конституционного устройства России. Это было связано с тем, что обеспокоенный народными выступлениями Николай II пошел на издание ряда законодательных актов, содержащих положения, близкие к конституционным нормам. Так, 18 февраля 1905 года был опубликован Высочайший рескрипт на имя министра внутренних дел Булыгина, в котором Государь возвещал о намерении привлечь выборных от народа к участию в законодательной деятельности<sup>4</sup>.

Манифестом от 6 августа 1905 года учреждалась Государственная Дума и «Положение о выборах» в нее. Однако в соответствии с этим правовым актом часть населения была лишена избирательных прав, а Думе присваивалась лишь совещательная роль. Манифест от 17 октября 1905 года, не приостанавливая выборов в Думу, привлекал лишенные избирательных прав слои к выборам. А Дума в соответствии с Манифестом наделялась законодательными функциями.

---

<sup>1</sup> Государственная Дума. Стенографические отчеты. Сессия первая. СПб., 1906. С. 378—379.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общему государственному праву. Издание 9-е. СПб., 1914. С. 256.

<sup>3</sup> Там же. С. 267—268.

<sup>4</sup> Полное собрание подробных программ русских и польских политических партий с приложениями. Вильна, 1906. С. 115—159.

Правительственным сообщением от 11 декабря был определен перечень лиц, которым предоставлялось избирательное право<sup>1</sup>. В то же время Манифест от 17 октября провозглашал «неотъемлемые права гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»<sup>2</sup>. Манифест сопровождался Всеподданейшим докладом главы Совета Министров, статс-секретаря графа Витте. В нем прямо указывалось на стремление России к «правовому строю на основе гражданской свободы»<sup>3</sup>. В докладе выделялись следующие элементы правового строя: свобода печати, совести, собраний, союзов, личная неприкосновенность. Обязательным условием правового строя признавалось равноправие<sup>4</sup>. Представляется, что именно эти положения, содержащиеся в докладе, послужили субъективной причиной развития теории правового государства в России.

У русских исследователей не вызывало сомнения то, что правовым государством может быть только конституционное государство (В.М. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, С.А. Котляревский).

У В.М. Гессена правовое государство и конституционное — синонимы. Этот вывод основан на следующих положениях. Правовое государство осуществимо постольку, поскольку осуществимо разделение властей. Достижение полного разделения властей возможно лишь в государстве конституционном. А раз так, то «правовое и конституционное государство — синонимы»<sup>5</sup>. Ф.Ф. Кокошкин считал, что конституционное государство есть воплощение идеи правового государства<sup>6</sup>. С.А. Котляревский не отождествляет правовое государство с конституционным. Но «осуществление конституционного строя для России есть необходимая предпосылка правового государ-

---

<sup>1</sup> Полное собрание подробных программ русских и польских политических партий с приложениями. Вильна, 1906. С. 115—159.

<sup>2</sup> Полный сборник всех русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и Всеподданейшего доклада графа Витте. СПб., 1906. С. 6.

<sup>3</sup> Там же. С. 7.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Гессен В.И. О правовом государстве. СПб., 1906. С. 19.

<sup>6</sup> Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 26

ства»<sup>1</sup>. Правовое государство у него — принцип конституционного, правовое государство относится к миру идей, «неизбежно осуществляющихся и преобразующих факты»<sup>2</sup>.

У Б.А. Кистяковского создание правового государства обеспечивает господство права, как одного из первых условий реализации государства конституционного. А «в конституционном государстве власть перестает быть фактическим господством идей и становится господством правовых»<sup>3</sup>.

Анализ взглядов на соотношение правового государства и конституционного позволяет сделать определенные обобщения. Конституция, как известно, — это основной закон в государстве. Руководствуясь этим законом, государство осуществляет свою власть. Следовательно, конституционное государство — это государство, основанное на законе, государство, которое функционирует, подчиняясь закону. А если «правовым называется государство, которое признает обязательным для себя, как правительства, создаваемые им же, как законодателем, юридические нормы»<sup>4</sup>, то разницы между правовым и конституционным государством нет. Поэтому в смысле юридическом, в смысле материальном, в том смысле, что правовое государство, которое стоит над правом и подчиняется закону, им же созданному, конституционное государство тождественно правовому.

Проблема возникает тогда, когда предпринимается попытка теоретически создать механизм реализации подчиненности государства праву и закону. Именно в этом смысле правовое государство не есть конституционное, а есть идея, которая может практически воплотиться в конституционном государстве, есть принцип конституционного государства, есть обеспечение господства права в государстве конституционном. Именно поэтому С.А. Котляревский, для которого правовое государство и конституционное не одно и то же, назвал свою работу: «Власть и право. Проблема правового государства». Власть и право, взаимоотношения власти и права — вот основ-

---

<sup>1</sup> Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. М., 1915. С. 118.

<sup>2</sup> Там же. С. 350.

<sup>3</sup> Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 11.

<sup>4</sup> Там же. С. 11.

ной вопрос всей теории правового государства, остающийся актуальным и сегодня.

Для Б.А. Кистяковского осуществление господства права — единственная и конечная цель деятельности юристов<sup>1</sup>. Отрицал Б.А. Кистяковский и марксистскую концепцию сущности права: «право должно действовать и иметь силу совершенно независимо от того, какие политические направления господствуют в стране и в правительстве. Право, по самому своему существу, стоит над партиями, и потому создавать для него подчиненное положение по отношению к тем или другим партиям — это значит извращать его природу»<sup>2</sup>. Данное положение было для Б.А. Кистяковского необходимым условием осуществления господства права.

С ним нельзя не согласиться. Примером этому может служить история России со времени образования политических партий.

Несмотря на такую позицию, Б.А. Кистяковский предпринял попытку соединения идеи правового государства с теорией социализма. Он считал, что социалистическое государство даст больше для воплощения идеи правового государства, нежели капиталистическое, которое, по его мнению, стремится к экономической анархии. А при устранении этой монархии социалистическое государство будет действовать по аналогии с правовым государством, устраняющим правовую анархию, по отношению к абсолютному монархическому государству<sup>3</sup>. В этих рассуждениях Б.А. Кистяковский, как и русские социалисты, односторонне и упрощенно представлял объективный общественно-исторический процесс развития России, в том числе и сложную диалектическую взаимосвязь экономики, права и государства.

Предприняв эту неудачную попытку в своем «Курсе государственного права», в более поздней работе Б.А. Кистяковский утверждал, что правовое состояние, переживаемое Россией, свидетельствует о том, что право может занять уже в ближайшем будущем добавочное ему место. Государственная реформа, по его мнению,

---

<sup>1</sup> Там же. С. 659.

<sup>2</sup> Там же. С. 654.

<sup>3</sup> *Кистяковский Б.А.* Государственное право. М., 1908. С. 7.

создала необходимые предпосылки для незыблемого утверждения в государственной, общественной и частной жизни авторитета права<sup>1</sup>.

Признавая надпартийность права, его надклассовую сущность, будучи активным сторонником правового государства, Б.А. Кистяковский одновременно говорил, что при социализме оно будет реализовано более полно. Это явное противоречие. Теория социализма никогда не ставила права над партиями и классами, над государством, никогда не определяла государство через право. Такую двойственность во взглядах Б.А. Кистяковского можно объяснить влиянием Антона Менгера и его работы «Новое учение о государстве», а также попыткой изложить в курсе государственного права теорию социализма, при этом перенеся экономическое учение марксизма на область государственно-правовых отношений.

Притязания Б.А. Кистяковского на соединение идей правового государства и теории социализма лишены смысла. Социализм в теории есть первая фаза коммунизма, которая предполагает начало отмирания государства как института исключительно буржуазного. Коммунистическое же общество есть конечная цель развития общества, некий земной рай, где все антагонизмы будут разрешены. Политическая организация коммунистического общества — родовая община, а государство к этому времени отомрет совсем, его просто не будет, то есть установится безгосударственность<sup>2</sup>. Следовательно, если мы говорим о социалистическом правовом государстве, то мы говорим о начавшем отмирать правовом государстве; и далее, о безгосударственном правовом государстве.

Если же проводить аналогии с экономическими преобразованиями при социализме, когда якобы всеобщее обобществление средств производства устранил частнопредпринимательскую анархию, что в свою очередь устранил анархию правовую, — то стоит обратиться к брошюре видного политика и юриста П.И. Новгородцева «Идеалы партии народной свободы», изданной в 1915 году. Основная проблема экономической теории марксизма заключается, как известно, в праве собственности на средства производства. В этом отношении основная задача экономических преобразований сводилась к обоб-

---

<sup>1</sup> Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. М., 1916. С. 656.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Манифест Коммунистической партии; Ленин В.И. Государство и революция; Он же. О государстве.

ществлению средств производства. Для П.И. Новгородцева было ясно, что такое обобществление «предполагает необходимое урегулирование всего экономического строя, установление необходимой трудовой повинности, установление твердого плана и порядка общественной жизни». «Но как же могут осуществиться этот твердый порядок, это стройное урегулирование, эта строгая централизация, если не при помощи государства? Причем, очевидно, это будет государство гораздо более сильное, чем то, которое мы знаем, государство, которое держит личность в строгом повиновении, заставляет ее подчиняться заранее установленному плану, сосредотачивает все в своих руках (и которое, согласно марксистским концепциям, с установлением социализма как раз должно отмирать. — А.Г.)»<sup>1</sup>. Прав ли был П.И. Новгородцев в 1915 году, полагая правовое государство совместимым с идеей социалистической организации общества? Семидесятилетняя новейшая российская история заставляет нас усомниться в его правоте. Ибо основные принципы правового государства как-то не очень сочетаются с произволом и насилием — основными принципами того политического режима, который можно было бы назвать программно-уставной партократией, режима, в основе которого власть партии, базирующаяся не на законе, а на положениях программы и устава. Все это еще раз наводит на мысль о том, что теория социалистического государства и правовое государство взаимоисключают друг друга. А все попытки создать концепцию социалистического правового государства со времен Антона Менгера — алогичны. И если коммунисты своим программным требованием выдвигают создание правового государства, то они, по меньшей мере, должны бы назваться конституционными демократами. Ведь если бы, например, кадеты, выступавшие за законно организованное народовластие, в своей программе выдвинули бы идею построения безгосударственного коммунистического общества, какие же они были бы после этого конституционные демократы?

Идеи правового государства, после обнародования Манифеста от 17 октября 1905 года, стали завоевывать популярность не только среди юристов, но и среди политиков. События, последовавшие за Манифестом, привели к тому, что идея правового государства вопло-

---

<sup>1</sup> *Новгородцев П.И.* Идеалы партии народной свободы. М., 1915. С. 11.



тилась в практическом движении. Правовое государство выступило альтернативой произволу и диктатуре.

Провозглашая основные права, Манифест 17 октября 1905 года гарантировал их соответствующим законодательным актом. Основные законы от 23 апреля 1906 года включали в себя ряд положений, хотя и противоречащих элементарным требованиям правового строя, но тем не менее четко закрепляли участие народных представителей в законотворческом процессе.

Манифест, а также положения, содержащиеся в докладе графа Витте, многие либерально настроенные мыслители воспринимали как признание правительством необходимости преобразований в России. Эти преобразования виделись как первый шаг на пути разрешения революционной ситуации в пользу правового строя. Конституционализм для России был первым необходимым условием для построения правового государства, которое «предполагает господство права во всех сферах государственной жизни... отрицает всякий абсолютизм и произвол власти и бесправие подвластных, притом не только в области частных отношений, но и в области политической, в отношениях граждан к государственной власти»<sup>1</sup>. Революционные события 1905—1906 годов привели трезвомыслящую часть русской интеллигенции к мысли, что правовое государство — спасение России от гибели, от кровавой диктатуры. При сколько-нибудь относительном равенстве борющихся общественных сил необходим своевременный компромисс интересов, крайняя напряженность и упорство в борьбе делают ее крайне затяжной и острой, влекут за собой быстро развивающуюся анархию и истощают все жизненные силы государства. При таких условиях государству грозят самые роковые последствия: оно легко делается жертвой внешнего завоевателя или свирепых разрушительных диктатур.

В настоящее время Россия переживает именно такой опасный государственный кризис. Единственный выход из него указан уже всеми культурными элементами народа.

Он заключается в скорейшем преобразовании государственного строя России на началах свободного правового государства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Палиенко Н.И. Правовое государство и конституционализм // Вестник права. 1906. Кн. 1. С. 149.

<sup>2</sup> Там же. С. 149.

После провозглашения Манифеста 17 октября 1905 года в России не наступило того спокойствия и порядка, на который так рассчитывал Николай II и либерально настроенная часть правительственных кругов. Произошло обратное — Россия была залита кровью. Ибо нельзя одной рукой давать, а другой забирать. Не такую ли тактику пытается применить нынешнее руководство страны? Ответ на вопрос, к чему это приведет, содержится в истории 1905—1906 годов. На конец 1905 года приходится вторая ужасная и кровавая волна российских погромов.

«Надо быть поистине российским бюрократом, проделывающим из своего кабинета всевозможные опыты над народом, надо глубоко презирать не только законы вообще, но и истории в частности, чтобы уверовать в возможность мгновенного создания по приказанию начальства живых общественных сил». Это писал кадет А.С. Ланде в «Русской Мысли» в 1907 году<sup>1</sup>.

Манифест от 17 октября и те политические силы, которые его поддерживали (в основном кадеты), были подвержены критике и справа, и слева. Правые видели в Государственной Думе угрозу самодержавию (не такую ли угрозу видят в наметившихся в стране переменах нынешние правые?). «Русское собрание», «Союз русского народа» выступили с призывом к объединению народа с царем и укреплению самодержавия. Идеология правых привела к массовым погромам «инородцев»<sup>2</sup>. Слева Дума характеризовалась как сделка с помещиками и крупными буржуа с целью подавления революционного народа<sup>3</sup>.

Таким образом, правые звали назад, а левые делали ставку на революцию, на насильственное свержение власти, ее захват и установление явочным порядком требований по существу всех демократических партий. Могла ли быть работоспособной первая Государственная Дума? Кадетская фракция, как известно, в первом русском парламенте была в большинстве. Ее предложения сводились к одному — к постепенному переходу от абсолютной монархии к строю пра-

---

<sup>1</sup> Русская Мысль. 1907. Январь.

<sup>2</sup> Отзыв на обращение «Русского собрания» к единомышленным партиям, союзам и русскому народу по поводу Манифеста 17 октября. М., 1906. С. 28; Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 9. С. 57.

<sup>3</sup>

вовому, к строю конституционному. Это не устраивало ни правых, ни левых. Социалисты бойкотировали не только выборы в Думу, но и ее деятельность, организовывая стачки и забастовки. И это несмотря на то, что на первом заседании первой Государственной Думы 27 апреля 1906 года, сразу же после единогласного избрания С.А. Муромцева председателем Думы, депутат И.И. Петрункевич выступил с требованием амнистии политических заключенных. Речь его неоднократно прерывалась аплодисментами<sup>1</sup>.

Тактика социалистов была явным легкомыслием. Надежды на то, что после 17 октября 1905 года можно будет ликвидировать не только самодержавие, но и нарождающиеся буржуазные учреждения, были абсурдны. Как можно ликвидировать то, чего еще нет, как без Конституции, без правовых норм можно установить 8-часовой рабочий день, свободу собраний, союзов, другие элементы программ социал-демократии? Явочным порядком? «Никогда никто еще с таким бездонным легкомыслием не призывал к величайшим политическим и социальным переворотам, как наши революционные партии и их организации в дни свободы»<sup>2</sup>. В то же время правые организовывали массовые погромы и кровопролития, зачастую поддерживаемые официальными властями и полицией<sup>3</sup>.

В этих условиях первый русский парламент столкнулся еще и с абсолютно безответственным правительством, которое не ставило ни во что «голос народных избранников»<sup>4</sup>. Именно нетерпением одних и крайней реакцией других была порождена эта безответственность. Кадетская «Речь» за 6(19) мая 1906 года поместила ответ первой Государственной Думы на тронную речь Николая II, обращенную к депутатам. Дума прямо указывает Императору на безответственность правительства. Депутаты обращаются к Царю с требованием освободить Россию от действий чрезвычайных законов, от военного положения, — под прикрытием которых проявляется самовластие чинов-

---

<sup>1</sup> Государственная Дума. Первый созыв. Стенографические отчеты. 1906 год. Т. I. СПб., 1906. С. 3.

<sup>2</sup> *Струве П.Б.* Интеллигенция и революция // Вехи. 1910.

<sup>3</sup> См., напр.: *Материалы к истории русской контрреволюции.* СПб., 1908. Т. I (погромы по официальным документам).

<sup>4</sup> *Алексеев А.С.* Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907. С. 3.

ников<sup>1</sup>. Однако должного ответа на обращение не последовало. Все это привело к тому, что 8 июля правительственным актом первая Государственная Дума была распущена. Вторую Думу постигла та же участь.

Юридический анализ Манифеста от 17 октября 1905 года и последовавшего за ним от 20 февраля 1906 года еще до созыва Думы позволял сделать вывод о правительственном противостоянии.

Такой анализ провел на страницах «Речи» видный юрист, кадет В.М. Гессен. Он признавал, что оба акта упраздняют принцип неограниченной монархической власти. Но не упраздняют законосовещательных функций верховного управления. Такая правовая коллизия, по его мнению, приведет к многочисленным конфликтам между бюрократией и Государственной Думой<sup>2</sup>.

При таких обстоятельствах проблема правовой государственности в России встала со всей остротой. Правовое государство или диктатура — этот вопрос стоял перед теми, кто ясно осознал и признавал не на словах, а на деле закономерности исторического развития. Русские же марксисты «существующее стали подменять желаемым и вместо серьезного изучения реальных общественных сил опять предались приятному, но обманчивому фантазированию о грядущих социалистических переворотах»<sup>3</sup>. Только устройство России на началах свободного правового государства могло спасти ее от разорения и кровопролития. Столкнувшиеся общественные силы находились в том противостоянии, при котором возможен был исход в пользу демократических преобразований, в пользу государства правового. Это противостояние сохранялось вплоть до октября 1917 года, периодически то затухая, то обостряясь с новой силой.

На страницах «Речи» к середине 1906 года все чаще стали появляться материалы, касающиеся проблем демократических преобразований в России. Так, в статье «Реформа или революция?» Э. Гримм сравнивает положение Франции в 1789 году с положением России в 1906 году. Кровавые события 9 января 1905 года, жестокости, совершенные после Манифеста, «все это море насилия, крови и лжи подорвало авторитет всех без исключения представителей старой вла-

<sup>1</sup> Речь. 1906. 6(19) мая. № 66.

<sup>2</sup> Речь. 1906. 5(18) марта. № 10.

<sup>3</sup> Изгоев А.С. Русское общество и революция. М., 1910. С. 6.

сти в большей степени, чем в старой Франции»<sup>1</sup>. Возможно ли дальнейшее мирное развитие событий? По мнению Э. Гримма, при таких условиях переход России в мирное русло представляется неимоверно трудным. В связи с чем на первый русский парламент возлагались огромные надежды<sup>2</sup>.

Надежды, которые первый русский парламент — в силу правого и левого неприятия, в силу абсолютной безответственности правительства — не оправдал. Поворота в сторону строя правового не произошло, но не последовало и диктатуры. Переворот 3 июня породил реакцию, но противостояние — правовое государство или диктатура — сохранилось.

К этому времени идеи правового государства окончательно утвердились в политическом движении России. Начавшие образовываться после Манифеста 17 октября 1905 года политические партии окончательно сформировались. Конституционные демократы и близкие к ним Союз 17 октября и Партия правового порядка одним из требований своих программ ставили задачу создания конституционного, демократического правового государства<sup>3</sup>. Так, А.С. Ланде, бывший социал-демократ, не отрекшийся от марксизма, а поделивший представителей этого учения на ортодоксальных и неортодоксальных (себя, Струве и некоторых других он причислил к последним, а социал-демократов и, в частности, большевиков, — к первым) в книге «Русское общество и революция» так представил суть переживаемого Россией времени и положение наиболее влиятельных общественных сил. Ортодоксальных марксистов он обвинил в том, что ими теоретически прекрасно осознанная и обоснованная истина, что России предстоит буржуазная революция, то есть такая, которая приведет к гражданскому правовому строю, в жизни была подменена утопической нелепой теорией перманентной революции, непосредственно переходящей в социалистическую<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Речь. 1906. 27 апреля (10 мая). № 57.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Полный сборник всех русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и Всеподданнейшего доклада графа Витте. СПб., 1906.

<sup>4</sup> *Изгоев А.С. Русское общество и революция.* М., 1910. С. 6.

Сколько-нибудь серьезный анализ реалий России почти вековой давности позволяет с большой уверенностью сделать вывод о том, что буржуазно-демократические преобразования в рамках конституционной монархии — вот тот закономерный этап, который должна была бы пройти Россия на пути к подлинно правовому государству. Именно так оценивали историческую ситуацию наиболее рационально мыслящие современники.

Но конституционная монархия не рассматривалась ими как конечный результат преобразований. Конституционная монархия мыслилась как переходная форма правления, необходимый компромисс между отжившим и нарождающимся. Наиболее демократической формой представлялась республика<sup>1</sup>.

В то же время те, кто ясно представлял себе суть экономического, политического и социального положения России, не делали себе кумира из пролетариата, а добросовестно искали те социальные силы, которые способны были бы решить очередную задачу, перевести Россию в разряд правовых государств. Если этот переход не удастся, полагали они, если Россия не сможет превратиться в свободное правовое государство, гибель ее неизбежна<sup>2</sup>.

В общем русле проблемы небезынтесным представляется анализ взглядов на форму правления России со дня принятия Основных законов 23 апреля 1906 г. до отречения Николая II от престола. Здесь мы встречаем совершенно различные позиции. Так, одни (Н.И. Палиенко, В.В. Ивановский) считали, что в России уже сложилась конституционная монархия. Другие (А.С. Алексеев, В.М. Гессен), наоборот, резко критиковали существующие государственно-правовые нормы за их несоответствие основам правового государства.

Интересно, что для Н.И. Палиенко конституционное государство есть лишь первый шаг к государству правовому, которое «в своем развитии так же далеко не сказало еще своего последнего слова, как и само право, господство которого оно гарантирует и поддержание которого оно совершенствует в интересах развития человеческого общества»<sup>3</sup>. В этой же работе Н.И. Палиенко, оценивая револю-

---

<sup>1</sup> Гессен В.И. О правовом государстве. СПб., 1906. С. 17.

<sup>2</sup> Изгоев А.С. Русское общество и революция. М., 1910. С. 7.

<sup>3</sup> Палиенко Н.И. Правовое государство и конституционализм // Вестник права. 1906. Кн. 1. С. 163.

ционную ситуацию, делает вывод — или правовое государство, или диктатура. А в работе 1910 года<sup>1</sup> он как раз говорит о конституционной монархии в России. Можно предположить, что, поскольку диктатуры не наступило, то существующее после первой революции положение можно было бы считать первым шагом на пути к государству правовому. Представляется, что в этом смысле и предполагалось считать форму правления России конституционной монархией.

В.М. Гессен, как уже отмечалось выше, анализируя институт разделения властей как организационную основу правового государства, приходил к выводу, что конституционное государство и правовое — синонимы<sup>2</sup>.

Следовательно, для тех, кто отождествлял правовое государство с конституционным, в России такого не было. Признать обратное — значит признать наличие государства правового. Этого не признавал никто.

А те, для кого конституционное государство было первым шагом на пути к правовому, вполне допускали наличие конституционной монархии. Правового государства для них нет, нет и диктатуры, но есть «первый шаг на пути к государству правовому, есть конституционная монархия».

И все же, на наш взгляд, следует признать, что, несмотря на определенные шаги в направлении реформы государственного строя, Россия оставалась абсолютной монархией с наличием народного представительства. В этом аспекте интересно выступление депутата Государственной Думы Вязигина в апреле 1910 года. Он утверждал, что Дума должна подчиняться власти, даже если власть отстает от требований закона (под властью, естественно, понимался монарх). Русские конституционалисты, продолжал он, хотят ограничить свободу русского Царя. Между тем только свободный Царь может гарантировать свободу России<sup>3</sup>. Ради справедливости необходимо отметить, что Вязигин занимал правые скамейки в Думе.

Так или иначе, дилемма — правовое государство или диктатура — не исчезла, а растянулась во времени. А после февральской ре-

---

<sup>1</sup> Палиенко Н.И. Основные законы и форма правления в России. Харьков, 1910.

<sup>2</sup> Гессен В.М. О правовом государстве. СПб., 1906. С. 19

<sup>3</sup> Русские ведомости. 1910. 6 апреля.

волюции 1917 года она еще острее, чем в первую русскую революцию, встала перед историческим выбором России.

После февральской революции 1917 года на развалинах самодержавия, в условиях военного времени и тяжелого государственного кризиса было воздвигнуто непрочное и мало оформленное государственное здание. Упразднив монархию, революция выдвинула начало народного верховенства и основанное на нем правительство, принявшее на себя управление страной до созыва Учредительного собрания. В этот период лозунгами революции были — политическая свобода, гражданское равенство и народное верховенство.

В начале революции Совет старейшин Государственной Думы избрал Временный, или Исполнительный, комитет Государственной Думы из 12 человек. Цель этого органа была одна — организация новой власти. Временный комитет во главе с председателем Думы Родзянко решил принять на себя функции исполнительной власти. Однако вслед за этим Временный комитет передает власть вновь организованному им Совету Министров под председательством князя Львова. Вскоре последовало постановление этого Совета Министров «временно именовать, впредь до установления постоянного правительства, Совет Министров Временным Правительством»<sup>1</sup>.

В объявленной этим правительством программе реформ была указана намеченная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования Учредительного Собрания, которое установит форму правления и примет конституцию страны<sup>2</sup>. Формальной задачей Временного Правительства, таким образом, считался созыв Учредительного Собрания.

Учредительное Собрание весной 1917 года было требованием и кадетов, и социалистов. В марте 1917 года было создано Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное Собрание. Председателем комиссии был назначен кадет Ф.Ф. Кокошкин, видный теоретик правового государства. Учредительное Собрание было призвано установить в России начала правового государства.

Однако Временное Правительство со своей основной задачей справиться не смогло. Большевицкое восстание явилось логиче-

---

<sup>1</sup> Вестник Временного Правительства. 1917. № 1.

<sup>2</sup> Там же.



ским последствием того направления, которое приняло революционное движение в России в феврале 1917 года.

Успех вооруженного восстания большевиков — результат бессилия правительства, которое проигнорировало необходимость укрепления власти, которое переоценило подготовленность масс к восприятию демократических преобразований в России.

Учредительное собрание было создано слишком поздно, лишь в начале января 1918 года. А 6 января 1918 года депутаты Учредительного собрания так и не попали на свое второе вечернее заседание. Таврический дворец был на замке.

5 января Совнарком принял решение о роспуске Учредительного собрания. Большевики стали воплощать в жизнь марксистскую идею диктатуры пролетариата как необходимого переходного периода перед коммунистическим завтра, отринув даже подобие законности и принципов права. Во всяком случае, наличие среди членов Совнаркома нескольких депутатов Учредительного собрания никак не оправдывало незаконный этот акт. Впрочем, никто и не собирался оправдываться.

Дилемма — правовое государство или диктатура, после 13 лет противостояния, разрешилась. Тоталитаризм, порожденный диктатурой, угнетал народы России и всей страны на протяжении 70 лет. И только после 1985 года, в том числе на конференции коммунистов в 1987 году, вновь возник вопрос о правовом государстве. Возник именно в теоретизированиях коммунистов, в очередной раз вознамерившихся приделать к своему «изму» человеческое лицо и тем самым сделать его («изм») более эффективным, целым и сохранным. Но — ирония судьбы или закономерность истории — в России, как только сверху начинались охранительные реформы, так тут же происходила общая дестабилизация в государстве. Дестабилизация, до настоящего времени приводившая лишь к реакции и ее крайнему проявлению — диктатуре и тоталитаризму.

Характерно, что начальный период, следовавший сразу за преобразованиями, всегда воспринимался как прогрессивный. И именно в этот период предпринимались непоследовательные попытки создания строя правового. Но затем непримиримая борьба общественных сил этот процесс поворачивала в противоположную сторону.

Реформы 1860—70 годов. Кульминация — проект Конституции, который должен был быть передан на обсуждение. Александр II убит террористами. Лорис-Меликов не дает проекту хода.

...Начало XX века. Кульминационный момент преобразований — Манифест 1905 года. Первая Государственная Дума. Забастовки, погромы, стачки, кровь — реакция.

...1917 год. 25 февраля. Учредительное собрание — кульминационный момент третьей революционной ситуации. Разгром собрания, кровь, диктатура, гражданская война, тоталитаризм.

Что же ждет нас сегодня? Реформы начались, но кульминационного момента преобразований не было. Дестабилизация и кризис налицо. И если история повторится, то вслед за кульминацией вновь будет кровь, гражданская война, реакция. Остается надеяться, что историческая закономерность не повторится.

В заключение необходимо отметить, что «правовое государство» в России — не только предмет научных изысканий, но и стремление части политического движения в России начала XX века, стремление к справедливости и счастью.

Теоретический анализ проблемы правового государства выходит далеко за формально-юридические рамки и представляет собой полноценную и в достаточной мере разработанную концепцию. Без нее история отечественных политико-правовых учений будет явно неполной. В целом для концепции российской теории правового государства характерно рассмотрение, исследование и анализ следующих проблем: верховенство права и закона; соотношение власти и права; разделение властей как организационная основа правового государства (здесь же институт ответственности правительства, наиболее полно разработанный у А.С. Алексеев<sup>1</sup>); связанность государства и власти правом.

В политической же практике России правовое государство всегда выступало как одна из альтернативных возможностей разрешения общегосударственных кризисов. Другая альтернатива — диктатура. Именно она — другая альтернатива — до сей поры оказывалась сильнее.

---

<sup>1</sup> А.С. Алексеев основным началом правового государства признает ответственность всех должностных лиц. Без ответственности правительства невозможно государство правовое, институт министерской ответственности — краеугольный камень конституционного строя // *Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства*. М., 1907. С. 2—7.

*Зорькин В.Д.,  
доктор юридических наук,  
эксперт Конституционной  
комиссии РСФСР*

## **О президенте в конституционном строе Российской Федерации<sup>1</sup>**

В последнее время союзный центр потерял еще одну монополию: слово «президент» и в республиках стало входить в конституционный язык. Несмотря на разочарование союзной президентской властью (а может быть, именно благодаря этим разочарованиям), идея президента приобрела популярность в республиках, с институтом президента связываются надежды преодолеть диктат центра, обрести реальный суверенитет, мирным путем выйти из кризиса и создать цивилизованную государственность.

При этом институт президента должен быть органически увязан с системой разделения властей. Разделение властей законодательной, исполнительной и судебной — один из основных принципов конституционного строя Российской Федерации. Без разделения властей наступает деспотизм, и правовое государство в таком случае невозможно. «Всякая власть развращает, неограниченная власть развращает неограниченно». В то же время власть должна быть достаточно дееспособной для выполнения стоящих перед ней задач в различных ситуациях, оставаясь в рамках господства права и не перерождаясь в диктатуру и тоталитаризм.

Важно определить, каковы будут полномочия президента, его реальный вес в механизме разделения властей, здесь отпадает вариант СУПЕРпрезидентской республики с огромными полномочиями президента, превращающими его в новоявленного абсолютного монарха, единоличного диктатора. Это несовместимо с правовым государством и демократией.

Выбор может быть сделан между двумя формами: парламентарной республикой или президентской республикой как разновидностями демократического правового государства. Названия эти до некоторой степени условны. Дело в том, что и в той, и в другой форме

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 48–57.

есть как парламент, так и президент. Однако реальные полномочия президента в этих формах неодинаковы. В парламентской республике (например, в ФРГ, Италии и др.) президенту принадлежат в основном символические функции. Он «представитель нации», «лицевое единство государства», то есть, по преимуществу символический глава государства, но в отличие от президентской республики, в республике парламентской президент не имеет реальной власти. В парламентской республике исполнительная власть принадлежит не президенту, а правительству во главе с премьер-министром (канцлером, председателем совета министров и т.п.). Правительство формируется на основе парламентского большинства. Исполнительную власть, таким образом, осуществляет кабинет, ответственный перед парламентом. Парламент может принять вотум недоверия правительству, которое в таком случае уходит в отставку. Здесь роль президента в значительной степени аналогична положению монарха в парламентской монархии: «король царствует, но не правит».

Существует промежуточный, компромиссный вариант между парламентской и президентской республикой, так сказать, полупрезидентская республика, например, во Франции. Наряду с правительством, возглавляемым премьером и ответственным перед парламентом, во Франции есть и президент с некоторыми прерогативами, отличающими его от президента в обычной парламентской республике.

Не следует абсолютизировать или идеализировать ту или иную форму правового демократического государства. Вместе с тем следует определиться относительно формы правления Российской Федерации с учетом как преимуществ, так и недостатков той или иной формы под углом зрения конкретно-исторических особенностей страны, разнообразных факторов, влияющих на политический строй, расстановки сил, характера и уровня политической культуры и так далее. Важно осознать, что закладываемая в конституцию юридическая конструкция формы правления должна быть выработана не на основе сиюминутных настроений, а исходя из стратегических целей и интересов.

В этой связи представляется предпочтительной президентская республика.

В парламентской республике президент, как сказано выше, не осуществляет исполнительную власть. Но потребность в такой власти, причем власти достаточно сильной, объективно существует, как

и в любом другом государстве. Слабая исполнительная власть — причина серьезных потрясений и негативных последствий для всего государственного механизма.

В парламентарной республике дееспособность исполнительной власти, принадлежащей правительству во главе с премьером, зависит, прежде всего, от наличия устойчивой двухпартийной (в крайнем случае трехпартийной) системы, которая позволяет создать жизнеспособное однопартийное или коалиционное правительство. Очевидно, при существующих обстоятельствах Россия от этого весьма далека.

Предположим, однако, что такой механизм есть, образовались основные две-три партии, имеется возможность создать более или менее прочное парламентское большинство и на его основе сформировать правительство. В таком случае реальная исполнительская власть сосредоточивается в руках премьер-министра. Но он же одновременно и фактический лидер парламентского большинства, получившего мандат на формирование правительства. Логика осуществления государственной власти в данном случае неизбежно приводит к парадоксальному результату: парламент при таких обстоятельствах в значительной мере утрачивает свое могущество и прерогативы, фактически оказывается в руках правительства и его лидера, типичный пример — опыт парламентарной республики в ФРГ, которую не случайно называют «канцлерской республикой». Об этом надо бы задуматься тем, кто предлагает для России парламентарную республику в целях обеспечения верховенства парламентской, законодательной власти и предотвращения чрезмерной концентрации власти в руках президента.

В парламентарной республике может быть и иная ситуация, не такая, как в ФРГ. Когда нет устойчивого двухпартийного механизма, а есть множество приблизительно равновесных партий, тогда не будет и устойчивого парламентского большинства. А это означает, что правительство может не продержаться и трех — четырех месяцев. Тем самым исполнительная власть теряет необходимую дееспособность и не сможет сколько-нибудь эффективно функционировать, не говоря уже о том, чтобы успешно проводить сколько-нибудь долговременные программы и реформы. Парламентарная республика превратится в республику правительственной чехарды. Чрезвычайно неустойчивым и зыбким становится весь государственный механизм. И тогда стремление к работоспособной власти проявляется уродливым обра-

зом. Над страной будет постоянно висеть дамоклов меч, угроза военно-диктаторского переворота. Типичный пример — парламентарная республика в Италии, где было уже несколько попыток правого переворота. Как известно, в России также отсутствует прочный двухпартийный механизм. С учетом этого обстоятельства, а также иных социальных, политических, экономических и историко-культурных факторов введение парламентарной республики в нашей стране приведет к ситуации, подобной стократно умноженной Италии.

Этих негативных последствий и опасностей можно избежать с помощью президентской республики, в ней президенту принадлежит исполнительная власть. Избираемый непосредственно населением, президент относительно независим от парламента и имеет достаточно полномочий, необходимых для жизнеспособности исполнительной власти. В то же время президент здесь — отнюдь не всевластный монарх или диктатор. Хотя президент и осуществляет исполнительную власть, тем не менее, парламента в нормальной президентской республике имеет достаточно полномочий для контроля над правительством. Министры назначаются президентом при одобрении парламента. Следовательно, высшие исполнительские должности замещаются под контролем законодателя. Именно парламента осуществляет законодательную власть, то есть принимает законы, которые президент обязан проводить в жизнь. Далее, парламента утверждает бюджет и осуществляет контроль за его исполнением. Наконец, в президентской республике парламента не может быть распущен исполнительной властью. В свою очередь, и над главой исполнительной власти не висит постоянная угроза отставки в результате случайного изменения соотношения сил в парламенте. Президент избирается на весь срок полномочий не парламентом, а непосредственно избирателями. Хотя в исключительных случаях (при совершении преступлений и иных правонарушений, несовместимых с конституционным строем и высоким званием) парламента может сместить президента (процедура импичмента). Взаимно не имея права роспуска и права обычной отставки, парламента и президент вынуждены сосуществовать, согласовывать позиции и улаживать трения и возможные конфликты через институты и процедуры, предусмотренные конституцией.

Таким образом, в президентской республике создается механизм соотношения и взаимодействия законодательной и исполнительной власти, достаточно гибкий и в то же время относительно стабильный

и основанный именно на разделении властей, их взаимном уравновешивании, балансировании, системе сдержек и противовесов. Собственно говоря, такого последовательного механизма разделения властей и их распределения на принципах сдерживания и равновесия нет в парламентской республике: она фактически будет или «канцлерской республикой», или неустойчивой структурой (правительственной чехардой), не способной справиться с различного рода сложными проблемами. Под грузом этих проблем она будет сметена.

Президентская республика, в отличие от парламентской, более стабильна и в то же время более гибко приспосабливается к различным ситуациям и вариантам реальной расстановки политических сил, оставаясь в рамках правового государства. Соотношение и взаимодействие парламента и президента, то есть законодательной и исполнительной власти, здесь может конкретно-исторически варьироваться, в том числе и при различных состояниях многопартийной системы, при достаточной стабильности и надежности самого государственного механизма в целом. В один период (с учетом политических, личностных и иных факторов) на первый план может выйти президент (например, в США в годы правления Ф. Рузвельта), в других случаях с большим перевесом может проявить себя парламент (яркий пример — смещение Р. Никсона), а в более спокойной атмосфере наступает классическая уравновешенность.

Что касается «полупрезидентской» республики (вариант, который поддерживают Л.Б. Волков и В.Л. Шейнис), то она разделяет судьбу всех полумер и полувариантов. Если президент и парламентское большинство от одной и той же партии, тогда могут проявиться некоторые черты президентской республики, как, например, во Франции при Шарле де Голле. В этом случае надежды авторов «полупрезидентского» варианта на то, что формально беспартийный президент может «влиять на перемены в парламентском большинстве» и «положить конец монополии сильной правительственной партии», несостоятельны.

А когда парламентское большинство и президент во Франции оказались от разных партий (при Франсуа Миттеране), республику постиг настоящий конституционный кризис. На сцену выступили те механизмы, которые ранее были скрыты, а именно конфронтация президента с премьер-министром. В этом случае роль «надпартийного арбитра» президенту тем более не под силу, поскольку реальные рычаги власти, не только арбитражные, но и исполнительные,

полностью им утрачиваются. Государство не может себе позволить стать жертвой искусственных попыток создать нежизнеспособный гибрид.

Сторонники «полупрезидентской республики» отвергают правовую демократическую президентскую республику на том основании, что она прижилась якобы только в одной стране — США, «богоизбранной» и избежавшей всяческих потрясений. Оставляя здесь в стороне вопрос об идеализации исторического прошлого Соединенных Штатов (которое, конечно же, знало и драмы, и сильнейшие потрясения — достаточно вспомнить гражданскую войну XIX века или рузвельтовские реформы 30 годов нашего столетия), отметим лишь следующее: опыт Соединенных Штатов не был воспринят именно потому, что в других странах формы правления складывались на основе компромиссов, которые помешали воспринять этот опыт и привели к различным полупрезидентским вариантам. Что касается роли президента в ряде стран Латинской Америки, то там он обладает сверхполномочиями, которые не позволяют говорить собственно о ПРАВОВОЙ президентской республике и превращают его в абсолютного диктатора.

В Российской Федерации в настоящее время есть уникальная возможность заложить основы правового государства, в котором были бы и сильная законодательная власть (парламент), и эффективная исполнительная власть (президент), уравновешивающие друг друга, проистекающие непосредственно от народа и в равной степени перед ним ответственные. При этом парламент имеет действенные рычаги контроля над исполнительной властью (президентом), обладает исключительным правом принятия законов и бюджета (президент ни при каких условиях не может присвоить это право себе и фактически осуществлять законодательную власть — как это происходит сейчас в СССР, при, формально, именно полупрезидентской форме). Парламент непосредственно и через свои комитеты и комиссии осуществляет контроль за исполнением законов. Не менее важно и то, что состав правительства формируется президентом только с одобрения и согласия парламента — таким образом осуществляется контроль и за кадровым составом исполнительной власти.

В качестве преимущества полупрезидентской республики называется то, что в ней президент избавлен от функций «управдома-хозяйственника». Если авторы «полупрезидентского варианта» всерьез собираются порекомендовать эти функции премьер-министру, тогда



лучше вообще обойтись без премьера, поскольку и премьер — это все же не управдом, а глава исполнительной власти, то есть глава правительства, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Может быть, для президента окажется привлекательным иметь премьера в роли «мальчика для битья», которым можно пожертвовать в трудную минуту. Но при этом следует учесть, что премьер, опирающийся на парламентское большинство, из слуги президента превращается в его господина, и тогда президенту уготована роль символической куклы, подписывающей не им разработанные решения. Возникает вопрос: как в таком случае он может осуществлять те высокие арбитражные функции по «управлению самой властью», быть «организатором работы власти, ответственным за эту работу перед народом», о чем заявляют сторонники «полупрезидентского варианта»? А если он всерьез попытается осуществить эти свои прерогативы, тогда не возникнет ли неминуемо серьезный конституционный кризис? Как известно, из такого кризиса Франция со своей высокоразвитой экономикой, высокой политической культурой и устоявшимися демократическими традициями в прошлый раз (1986 г.) вышла. Но поскольку структура власти (полупрезидентская республика) осталась прежней, постольку источник кризиса и его механизм не устарены.

Погружение же России в пучину такого кризиса, когда не осуществлены экономические реформы и не создано правовое государство, скорее всего, закончится трагически.

Достоинство «полупрезидентского варианта» его сторонники видят и в том, что правительство в любой момент может, по воле парламента, уйти в отставку, и потому не надо прибегать ко всеобщей политической забастовке и народным волнениям для того, чтобы добиться желаемого результата. В этой связи следует отметить, что правительство, опирающееся на парламентское большинство, может, вопреки намерениям авторов проекта, сделать как раз парламент своим заложником. Что же касается президентской республики, то в ней президент может в любое время сместить того или иного министра, сохраняя достаточно стабильные возможности для осуществления крупных реформ и преобразований, разработанных самим парламентом. При этом парламент, посредством ежегодного вотиования бюджета и контроля за его исполнением, а также контроля за новыми назначениями, имеет достаточно возможностей уравновешивать исполнительную власть, не превращаясь в ее узурпатора и не

подменяя ее, как это зачастую имеет место сейчас в советах разного уровня.

В целом парламентарная республика (как, например, в Италии) и полупрезидентская (как во Франции) рассчитаны на ухоженные политические газоны и не слишком большие штормовые нагрузки. В наших же политико-климатических условиях попытка апробировать полупрезидентскую форму, как показывает сегодняшний опыт с общесоюзными органами власти (где, казалось бы, в полном соответствии с требованиями авторов «полупрезидентского варианта», есть и сильный президент, и премьер, ответственный перед парламентом, и сам парламент), приводит к тому, что полупрезидентская республика неизбежно вырождается в безответственную суперпрезидентскую диктатуру. Заметим, что аналогичная ситуация воспроизводится и на местах: председатель Совета («президент»), председатель исполкома («премьер»), Совет («парламент») скопировали тот же запутанный клубок противоречий, в котором оказались Горбачев, Рыжков и Верховный Совет СССР. Следует очень серьезно задуматься, стоит ли обрекать, вслед за Союзом и местными Советами, теперь еще и Российскую Федерацию на подобный эксперимент.

Думается, вопрос о выборе формы правления имеет для России огромное значение. Здесь ошибка может оказаться не просто демонстрацией неправильно выбранного варианта, а в целом надолго затормозит переход к свободе и цивилизованной государственности.

*Зорькин В.Д.,  
доктор юридических наук,  
эксперт Конституционной  
комиссии РСФСР,  
Мамут Л.С.,  
доктор юридических наук,  
эксперт Конституционной  
комиссии РСФСР,  
Кикоть В.А.,  
кандидат юридических наук,  
эксперт Конституционной  
комиссии РСФСР*

### **Новая Конституция: путь к свободе<sup>1</sup>**

На выборах, прошедших весной 1990 года, многонациональный народ России явно выразил свою общую твердую волю: учредить подлинно суверенное, демократическое и правовое государство. Воля эта естественна и понятна. Продиктована она выстрадавшим и глубоким пониманием того, что только такое государство позволит, наконец, на деле обеспечить каждому гражданину достойные условия для его жизни, гарантирует каждому народу возможность самому определять собственную судьбу, будет в громадной мере содействовать возрождению страны.

Прочной юридической базой государственности в России призвана стать новая Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. Выполняя поручение Съезда народных депутатов РСФСР, Рабочая группа народных депутатов и группа экспертов подготовили проект данной Конституции. Правда, раздавались и раздаются сейчас голоса тех, кто ставит под сомнение необходимость проделанной работы, отрицает насущную потребность в неотложном обсуждении и принятии новой Конституции России.

Люди, придерживающиеся подобной позиции, обычно ссылаются на то, что в пору всеобщего дефицита, расстройств народного хозяйства, сложностей в межнациональных отношениях, ослабления общественного порядка и т.п., надо повременить с разработкой и принятием новой Конституции. Они предлагают Верховному Совету, как

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 3–7.

законодательному органу, целиком и полностью заняться решением текущих экономических проблем, наведением дисциплины и порядка и так далее. Странное противопоставление! Споры нет, нужно срочно, компетентно и взвешенно решать эти и иные острейшие социальные проблемы. Однако отсюда никак не следует вывод о целесообразности «заморозить» процесс создания новой Конституции.

Дело обстоит как раз наоборот. Именно поиски верного, надежного выхода из тяжелой кризисной ситуации, в которую оказалась ввергнута Россия, требуют ускорить процесс принятия нового Основного Закона Российской Федерации.

Теперь уже ни для кого не секрет, что преодолению кризиса, поразившего страну, препятствуют главным образом старые административные и правовые институты, изжившие себя формы и методы хозяйствования, сверхцентрализация государственной власти, прежний, стесняющий свободу человека, статус гражданина и другое. Принятие же подготовленного ныне Основного Закона Российской Федерации, реализация на практике утверждаемых в нем прав и свобод личности, устоев эффективной экономики, радикально обновленных начал федеративного устройства, соответствующих сегодняшним стандартам цивилизации политических и юридических структур будет, по существу, означать устранение всех названных препятствий, причем устранение, производимое на строго законной почве и легальными средствами.

Тем самым откроется простор для развития огромного творческого потенциала великого многонационального народа России — народа, способного превратить свое Отечество в современное демократическое и процветающее государство.

Конституция решительно порывает с тоталитаризмом и диктатурой, является надежной базой для открытого общества и государства, основанных на общечеловеческих ценностях. Вместо казарменного строя, в котором человек был лишь средством для государства-молоха, она предлагает устройство государства, выступающего слугой гражданина и общества. В ней реализован гуманистический подход: человек — самоценность, его права и свободы неотчуждаемы и неприкосновенны. Принцип безусловного приоритета прав и свобод человека последовательно реализуется по всему тексту Конституции и находится в органическом единстве и взаимосвязи с другими основными конституционными принципами.

Новизной отличается включенная в Конституцию конструкция: права и свободы человека — гражданское общество — государствен-

ная власть. Гражданское общество представляет собой необходимый и рациональный способ социального существования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии. Отсутствие гражданского общества исключает демократический порядок экономической и политической жизни. Без гражданского общества социальная жизнь неизбежно вырождается в тоталитаризм и деспотию. В условиях гражданского общества создается реальная возможность для самореализации личности и человеческих коллективов и тем самым устанавливается оптимальная мера вмешательства в экономический, социальный и духовный процесс.

В отличие от прошлых конституций, закреплявших административно-командную экономику, основанную на государственно-монополистическом приказе, новая Конституция предусматривает такую экономику, которая зиждется на свободном труде и хозяйственной инициативе, предпринимательстве; она нацелена, прежде всего, на удовлетворение нужд и потребностей человека, обеспечение благосостояния всех слоев народа. Утверждая верховенство права в экономике, юридическое право всех субъектов экономической деятельности, неприкосновенность, равенство и одинаковую защиту всех видов собственности, Конституция стимулирует добросовестный труд и предприимчивость; она ставит надежный заслон уравниловке и нищете.

Свободная рыночная экономика при эффективной регулирующей деятельности позволяет осуществлять принцип социальной справедливости, гарантировать экономическую и социальную защищенность трудящихся, обеспечивать благополучие и достойную жизнь всех людей.

Одна из коренных особенностей Конституции состоит в том, что она является Конституцией суверенного государства. Суверенитет Российской Федерации включает в себя прерогативу России самостоятельно определять и проводить свою внутреннюю политику, а также верховное право в отношении своей внутренней территории и национального богатства. Очень важным представляется положение о том, что носителем целостного государственного суверенитета Российской Федерации, источником государственной власти в ней выступает именно многонациональный народ России. Тягчайшим преступлением признается узурпация этой государственной власти какой-либо частью населения, организацией или отдельным лицом. Впервые в нашей конституционной практике узаконено право гражд-

дан Российской Федерации оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить демократический конституционный строй (если иные средства уже не могут быть использованы).

Общим принципом политической жизни в российском государстве в соответствии с Конституцией является политический и идеологический плюрализм. Он означает отказ от официальной государственной идеологии и признание многопартийности как основы для формирования, выражения и осуществления политической воли общества и различных его частей. Запрещаются политические партии и организации, которые стремятся к установлению политической монополии и тоталитарной власти.

Конституция закладывает фундамент современной правовой государственности. Имеется в виду, что на территории России ее Конституция и законы обладают высшей юридической силой. Один из центральных моментов правового государства — это связанность государства и его органов правом и Конституцией. Демократический правовой строй предполагает разделение властей: законодательной, исполнительной и судебной. Речь идет, разумеется, не об их абсолютном обособлении, но об относительной самостоятельности и, одновременно, тесном взаимодействии и взаимоуравновешении. Ни один орган государства не может и не должен обладать всей полнотой государственной власти. Отсутствие разделения властей приводит к диктатуре.

В правовом государстве общепризнанные нормы международного права являются составной частью права Российской Федерации, а Конституция есть закон прямого действия.

Разделение властей, согласно новой Конституции, должно происходить не только по горизонтали, но и по вертикали. В этой связи в Основном Законе предложен принцип федеративного устройства Российского государства. Он позволяет на деле осуществлять самоопределение и самореализацию различных этнических и территориальных общностей, равноправных по своему конституционно-правовому статусу. В федеративном устройстве полнее учитываются их культурно-исторические и регионально-экономические особенности. Кроме того, в рамках такого устройства эффективнее и последовательнее осуществляется местное самоуправление. Наконец, федерализм ставит надежную преграду процессам сверхцентрализации и сверхконцентрации власти, причинившим в прошлом столько непоправимых бед.

Среди конституционных проблем, актуальных в наши дни, важную роль играют определение конкретных позиций России в ходе выработки будущего союзного договора, а также определение общей основы для согласования имеющихся разнообразных, в том числе взаимоисключающих, точек зрения на будущее Союза ССР. В решении этих проблем, по нашему убеждению, очень полезным явится принцип, выраженный в статье 1.10 проекта. Российская Федерация, говорится в тексте этой статьи, может на основе договора объединяться с другими государствами в содружество или иной союз, делегировать ему для ведения общих дел часть своих прав, сохраняя за собой право на участие в их осуществлении союзом, на контроль за ним, а также на свободный выход из союза.

Россия, укрепляющая свой суверенитет, но не имеющая намерения выходить из Союза ССР, создавать свои вооруженные силы и лишать Союз ССР иных важнейших полномочий, должна, как суверенное государство, иметь эти полномочия сама прежде, чем она передаст их Союзу. Является общепризнанной правовая аксиома: никто не может передать другому больше прав, нежели сам их имеет. Суверенная республика осуществляет все свои функции: одни — непосредственно через деятельность своих органов; другие она осуществляет путем их передачи Союзу.

Вот почему те критики проекта, которые, не приняв во внимание статью 1.10, заговорили о том, что проект якобы выводит Россию из Союза ССР, предусматривает создание ее вооруженных сил, ее полную самостоятельность в международных отношениях, фактически игнорируют реальную суверенность Российской Федерации.

И еще одно соображение. Подчас можно услышать, что новая Конституция — деидеологизированный документ. С этим мнением можно согласиться. Но лишь постольку, поскольку данный Основной закон действительно свободен от идеологии какой-либо одной политической партии, группы или какого-то одного класса. Это свойство не недостаток, а высокое достоинство новой Конституции.

Вместе с тем, надо со всей определенностью подчеркнуть, что Конституция имеет прочные идейные, духовные основы. Таковыми являются выстраданные и выработанные человечеством в ходе истории всей мировой цивилизации общепризнанные гуманные ценности, нормы, идеалы. Их реализация — единственно верный путь, ведущий к гражданскому миру, национальному согласию и возрождению России.

*Исаков В.Б.,  
Народный депутат РСФСР,  
Председатель палаты Совета Республики  
Верховного Совета РСФСР,  
член Конституционной комиссии РСФСР*

## **Выражаю крайнюю озабоченность... (три докладных записки руководителям Республики)<sup>1</sup>**

### **Не следует делать резких шагов<sup>2</sup>**

Действующая Конституция РСФСР сложилась как часть административно-командной системы и вместе с этой системой отойдет в прошлое. Однако возникновение новых правовых форм (конституционных или договорных) не может произойти мгновенно, до того как сложатся новые экономические и социальные отношения, определяются новые цели и ориентиры общественного развития. Эти формы представляют собой результат сложного политического и правового процесса, который включает ряд необходимых этапов (см. постановление «О Федеративном договоре»). Попытка перескочить через несколько ступеней может привести к срыву и дискредитации всех предпринимаемых усилий.

Сложившаяся в настоящий момент экономическая и политическая ситуация крайне неблагоприятна для развертывания конституционного и договорного процессов.

1. Завершается (но еще не завершился) распад административно-командной системы. Новые рыночные структуры находятся в стадии становления и пока не могут быть основой экономического развития.

2. Разрыв хозяйственных связей и кризис потребительского рынка породили на всех уровнях Советов стремление обезопасить себя — закрепить на правах собственности как можно больше ресурсов, занять более выгодную позицию в системе власти. В этом перво-

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию можно получить на сайте автора: <www.isakov.net>, в рубрике «Парламентские дневники».

<sup>2</sup> Докладная записка автора членам Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу темпа и последовательности проведения реформ. Датирована 22 октября 1990 года. Приводится по копии, сохранившейся в личном архиве автора.



причины национального и регионального сепаратизма, первоисточник «парада суверенитетов».

3. Завершается (но еще не завершился) распад однопартийной политической системы. Формирование новой политической системы предполагает борьбу за власть. Начало конституционного процесса даст сигнал для новой политической схватки, возможно, в самых острых формах.

4. Предшествующее экономическое развитие, деятельность средств массовой информации, выступления некоторых народных депутатов способствовали распространению в обществе кризисного сознания. Ожидание грядущего кризиса опасно тем, что любой сбой может быть воспринят как его начало, привести к массовой панике с тяжелыми экономическими и социальными последствиями.

Действие неблагоприятных факторов усиливается малокомпетентностью новой власти, медлительностью в принятии неотложных решений Верховным Советом и Советом Министров РСФСР, местными Советами. Сказанное заставляет прийти к выводу, что одновременное осуществление экономической и конституционной реформ может вызвать «зацикливание» экономических и политических конфликтов, породить общую дестабилизацию обстановки в обществе и полную потерю управляемости.

В сложившихся условиях представляется оправданной следующая последовательность действий.

1. Пока не переводить конституционный и договорный процессы в активную фазу, ограничиться проработкой вопросов на уровне экспертов, взаимными консультациями. Возможно подписание некоторых предварительных документов — экономического соглашения, Декларации о принципах. Одновременно должно идти активное накопление и осмысление опыта взаимоотношений с республиками, краями и областями. Возможно подписание ряда двусторонних соглашений, утверждение статусных документов (например, Временного положения об области, крае).

2. Максимум внимания необходимо сосредоточить на экономической реформе и обеспечении текущих нужд граждан. Быстро и четко решить вопрос о разграничении собственности между РСФСР и СССР. Разграничить собственность между различными уровнями власти внутри РСФСР: каждый Совет должен знать, чем он владеет, чем может распоряжаться. Доказать дееспособность Правительства РСФСР в управлении экономикой. Выработать новые принци-

пы формирования бюджетов в РСФСР. Создать российскую систему снабжения и т.д. и т.п.

3. На переходный период, 1991—92 гг., сохранить действие Конституции РСФСР (Закон РСФСР «О взаимоотношении Советов народных депутатов в период экономической реформы» — по существу, шаг в этом направлении). Следует отложить на будущее решение вопросов, способных вызвать раскол и противостояние в обществе — о национализации имущества КПСС, о частной собственности на землю и др.

Новая Конституция РСФСР должна приниматься в условиях реально наметившегося движения к консолидации. Вряд ли оправдано обсуждать и принимать ее на фоне распада, который мы сейчас переживаем.

### **Приостановить парад суверенитетов<sup>1</sup>**

В республике набирает силу сепаратизм. Не сегодня-завтра он может перейти в открытую конфронтацию и столкновения на межнациональной почве. Руководители автономий (вчера меня убедила в этом) озабочены, в основном, лишь повышением своего статуса. В итоге мы можем прийти к развалу более опасному, чем пришел сегодня Союз.

В этой связи мне представляются оправданными следующие практические шаги.

1. Принять на предстоящем Съезде постановление о приостановлении на два г. (на переходный период к рынку или до заключения Федеративного договора) реализации Деклараций о суверенитете и всех решений об одностороннем изменении своего статуса. Другими словами, на два года сохраняем «статус кво». Мотивировать это можно сложностью ситуации, неразграниченностью собственности, неопределенностью границ территорий, необходимостью сохранения хозяйственных связей и т.д. Сказать им: «Мы признаем ваше право на суверенитет и уважаем вашу волю, но просим в силу сложности ситуации не предпринимать практических действий — не принимать новых Конституций, не создавать новых органов власти, не

---

<sup>1</sup> Докладная записка автора Председателю Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцину по проблемам национальной политики. Датирована 30 ноября 1990 г. Приводится по копии, сохранившейся в личном архиве автора.

устанавливать новых обозначений границ и так далее». Думаю, что этот шаг будет понят правильно и в конечном счете принят.

2. Одобрить на Съезде и вынести на всенародное обсуждение Декларацию о принципах федеративных отношений в РСФСР. Надо перехватить стратегическую инициативу, поставить их перед выбором: «Вы члены Федерации или нет?» Пусть отвечают на этот вопрос принародно. Разумеется, параллельно надо будет вести мощную подготовку общественного мнения.

3. Необходимо продолжить и довести до конца вопрос об экономическом соглашении с субъектами Федерации, краями и областями. То, что это соглашение «зависло» (я согласен в этом с В.Н. Степановым), — наш крупный просчет. Задумано было правильно: сначала договориться по всем вопросам, затем на основе договоренности — принять республиканский закон о налогах, республиканский бюджет, госзаказ и т.д. Ну а если договорились, то имеем не только юридическое, но и моральное право требовать соблюдения всех пунктов.

Где, на каком этапе произошел сбой? Кто конкретно виноват? Думаю, надо разобраться и спросить персонально. Но в любом случае ситуация сейчас осложнилась: нет никакой гарантии, что на местах примут к исполнению наши ставки отчислений от налогов. Они сами их себе назначают!

4. Полагаю, что следует поощрять заключение двусторонних и многосторонних соглашений субъектов Федерации, краев и областей между собой. Но обязательно ввести регистрацию таких соглашений с целью контроля их конституционности в Президиуме Верховного Совета или в Совете Национальностей.

5. Итогом всего этого процесса должно стать заключение Федеративного договора, что потребует самостоятельной и очень большой подготовительной работы.

Обсуждение Союзного договора на Съезде вполне можно вывести на указанные выше вопросы и попытаться решить их. Для этого передвинуть вопрос о Союзном договоре выше, до обсуждения вопросов Конституции; с помощью нескольких продуманных выступлений перевести разговор в русло общей политической дискуссии; подготовить проект постановления о приостановлении на два г. реализации Деклараций о суверенитете, а также проект Декларации о принципах федеративных отношений в РСФСР и в удобный момент

раздать их для обсуждения (можно — как инициативные проекты от групп депутатов).

В случае принятия указанных постановлений можно переходить к вопросу об изменении и дополнении Конституции РСФСР и, опять же (продолжая взятый разгон), начать с главного — вопроса о структуре власти в республике, об учреждении поста Президента РСФСР.

Предлагаемые меры, я считаю, позволят если не сдержать, то хотя бы притормозить негативные процессы, захватывающие сейчас республику.

### **Наша работа организована бездарно<sup>1</sup>**

Обращаюсь к Вам в связи с тем, что работа Верховного Совета РСФСР и его Президиума вызывает у меня все большую тревогу и озабоченность.

В нашей работе отсутствует четкая политическая линия, организация исполнения принятых решений, увеличивается разрыв между словом и делом. Заявив о суверенитете РСФСР, мы сделали преступно мало, чтобы наполнить свою декларацию конкретным содержанием.

В нарушение решений Съезда народных депутатов не решен вопрос о разграничении собственности с Союзом ССР. Заявляя о переходе имущества в руки республики, мы не создаем практического механизма управления этим имуществом. Недопустимо медленно и бессистемно решаются ключевые вопросы экономической реформы — демонополизация, приватизация и другие. Совместная Рабочая группа Верховного Совета и Совета Министров, созданная для координации всей этой работы, практически прекратила свое существование.

В Верховном Совете РСФСР отсутствует нормальная рабочая обстановка. Серьезнейшие решения выносятся на заседание и голосуются практически без подготовки и проработки. В результате мы приняли незаконные решения, которые не сумеем реализовать (на-

---

<sup>1</sup> Докладная записка автора Председателю Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцину по вопросам организации работы Верховного Совета РСФСР. Датирована сентябрем 1990 года. Приводится по тексту черновика, сохранившегося в личном архиве автора.

пример, по газете «Советская Россия»). По многим принятым решениям уже сорваны сроки реализации.

Обсуждение вопросов на пленарных заседаниях зачастую носит формальный характер. Нет серьезного анализа, отсутствует конструктивная дискуссия. Небольшая группа депутатов имеет возможность беспрепятственно навязывать свою точку зрения Верховному Совету. Решения не принимаются, а продавливаются с грубыми нарушениями регламента, вопреки аргументированным возражениям депутатов.

Вошли в практику нарушения парламентской процедуры. Минуло уже более половины сессии, а мы до сих пор работаем без утвержденной повестки дня. Председательствуя на сессии, Р.И. Хасбулатов позволяет себе грубо обрывать депутатов, комментирует их выступления, по своему усмотрению ставит на голосование или игнорирует поступившие предложения.

В результате упала рабочая дисциплина депутатов, их уважение к деятельности парламента. Депутаты перестали посещать заседания палат, многие не работают в комиссиях и комитетах. К сожалению, палаты лишены возможности вмешаться и поправить дело, так как комитеты Верховного Совета Вашим распоряжением полностью выведены из подчинения палат.

Серьезные недостатки характерны и для деятельности Президиума Верховного Совета. Ответственные решения принимаются без обсуждения и при отсутствии кворума. Большинство из них даже не голосуется.

Распространилась совершенно недопустимая и противоправная практика принятия постановлений Президиума первыми руководителями единолично. Большинство таких решений касаются конкретных хозяйственных вопросов, не относящихся к компетенции Президиума. В этих условиях я, как член Президиума Верховного Совета, вынужден заявить, что не был информирован об их принятии и не могу нести за них ответственность.

Вышел первый номер газеты Президиума Верховного Совета РСФСР «Россия». В титуле значится Президиум Верховного Совета как один из соучредителей. Однако Президиум не утверждал ни устав, ни редактора, ни состав редколлегии. Не было и решения об учреждении.

Вызывает самые серьезные опасения практика создания привилегированных хозяйственных организаций — освобожденных от на-

логов, наделенных правом валютных операций, пользующихся покровительством органов государственной власти. Мировая практика неоднократно подтверждала, что такие организации — рассадник коррупции. Наше собственное законодательство запрещает совмещение статуса депутата с хозяйственной деятельностью, тем не менее, это положение не соблюдается.

Депутаты и руководители местных органов власти высказывают серьезные замечания о деятельности Конституционной комиссии. В ее рабочей группе подобрался тесный круг единомышленников, которые практически монополизировали работу над проектом Конституции РСФСР. Все иные мнения, не укладывающиеся в принятую ими концепцию, по существу, игнорируются.

Не завершен конкурс на лучший проект Конституции РСФСР, не подведены его итоги. Конституция не обсуждена в Верховном Совете РСФСР. Тем не менее, проект Конституции вынесен практически на всенародное обсуждение.

Негативное влияние на работу Верховного Совета РСФСР оказывает то обстоятельство, что вопросы структуры, штатов, аппарата высшего органа власти, вопреки регламенту, решаются келейно, выведены из-под контроля самого Верховного Совета. Это приводит к принятию решений, вызывающих серьезные возражения. Так, распоряжением первого заместителя Председателя Верховного Совета при нем образована аналитическая группа. Штаты этой группы определены в составе 91 человека, им выделены 13 помещений и почти на 1 млн. рублей импортной вычислительной техники. Решение принято без Верховного Совета, в обход Президиума и без внесения каких-либо изменений в смету и в бюджет.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что в деятельности Верховного Совета РСФСР и его Президиума воспроизведены многие недостатки, характерные для прежних созывов. Без их исправления вряд ли возможна деятельность Верховного Совета РСФСР как эффективного, пользующегося влиянием и уважением в республике органа государственной власти.

*Кикоть В.А.,  
кандидат юридических наук,  
эксперт Конституционной  
комиссии РСФСР*

**За демократизацию и гуманизм  
конституционного строя России — вопреки  
сопротивлению «идейного» недомыслия<sup>1</sup>**

Новая Конституция должна стать юридической базой коренной перестройки всей жизни российского общества, законодательной основой окончательного преобразования тоталитарной империи в демократическую федерацию, надежной гарантией демократических прав и свобод каждого человека и гражданина, важным инструментом построения общества, социальная, экономическая и политическая жизнь которого отвечала бы современным стандартам культуры, благосостояния, гуманизма, свободы, демократии и справедливости.

Поэтому уже на первом, подготовительном этапе работы Конституционная комиссия (созданная первым Съездом народных депутатов РСФСР для подготовки проекта новой Конституции России), ее Рабочая группа и привлеченная к работе группа ученых-экспертов сосредоточили свое внимание на разработке теоретических основ и структуры будущей Конституции Российской Федерации, на учете исторического, современного и сравнительного конституционного опыта нашей страны и других стран, на обобщении предложений, ранее выдвинутых в периодической печати, в научной литературе и так далее.

Проблемы работы комиссии освещались в выступлениях ее руководителей (Председателя комиссии Б.Н. Ельцина, заместителя Председателя Р.И. Хасбулатова, секретаря О.Г. Румянцева) и членов (Р.И. Пименова, Ю.А. Рыжова, В.Л. Шейниса и других) в печати, по телевидению и радио.

Предлагаемую структуру новой российской Конституции и тезисы некоторых ее разделов Рабочая группа представила пленарному заседанию Конституционной комиссии, состоявшемуся 31 августа 1990 года под председательством Б.Н. Ельцина. (Стенограмма этого заседания опубликована в первом номере «Конституционного вест-

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 37–41.

ника».) После учета замечаний и предложений комиссии 13 сентября 1990 года газетой «Мегаполис-Экспресс» (тираж 500 тысяч экземпляров) были опубликованы: структура будущего проекта Конституции, текст предварительного проекта первого «Основы Конституции» и второго «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» разделов и тезисы некоторых других частей проекта.

Комиссия продолжала информирование населения о своей работе. 12 сентября 1990 года Б.Н. Ельциным было подписано Распоряжение о создании «Конституционного вестника», создана его редакция, подготовлен ряд его номеров, началось их издание. Вскоре будет опубликован и полный текст проекта. 1 сентября 1990 года был объявлен открытый конкурс на проект новой Конституции.

Отклики на информацию о работе комиссии не заставили себя ждать. В ответ на решение первого Съезда народных депутатов РСФСР о подготовке новой Конституции, на информацию о ее работе, в секретариат Конституционной комиссии стали поступать проекты Конституции, многочисленные критические предложения, иногда — взаимоисключающие. Они становятся предметом тщательного изучения.

Удивляет и огорчает всех участников этой работы то, что она, хотя и изредка, подвергается несправедливой и явно тенденциозной «критике». Народный депутат РСФСР Ю.М. Слободкин, выступавший с такой критикой на первом, учредительном, съезде РКП и на пленарном заседании Конституционной комиссии («Конституционный вестник». № 1), 26 сентября вновь выступил в газете «Ленинское знамя» с рядом совершенно необоснованных упреков по адресу Рабочей группы комиссии. Опираясь только на свои впечатления от заседания Конституционной комиссии 31 августа, он безосновательно утверждает, что сколько-нибудь подробная информация о работе над проектом новой Конституции отсутствует, что комиссия «утаивает» содержание своей работы, хотя главные положения проекта якобы уже были разработаны еще к 31 августа. По его мнению, демократы из Рабочей группы, назначенные Б.Н. Ельциным, стремятся вернуть нас к тоталитаризму, установить неограниченную диктаторскую власть президента и, таким образом, на всех парах мчатся к «реставрации абсолютной монархии», к «закреплению сепаратизма и удельно-княжеских поползновений». Ему не нравится, что многие положения «проекта» якобы «копируют североамериканскую модель». Столь же фантастичны заявления, что проект будто бы «не исключает» возрождения «дореволюционного административно-территориального устройства» и «института губернаторов»,



что Рабочая группа якобы решила не включать в проект положения о национально-государственном и административно-территориальном устройстве России и что проект грозит упразднением автономных республик и их превращением в области или даже губернии. Совершенно неосновательны и многие другие утверждения Ю.М. Слободкина.

Чтобы придать заявлениям некоторое правдоподобие, Ю.М. Слободкину пришлось скрыть от читателя содержание двух ключевых и наиболее подготовленных на тот момент разделов проекта. В проекте первого раздела среди основ конституционного строя России фигурируют: государственный суверенитет, народовластие, признание человека и его прав высшей ценностью, политический и идеологический плюрализм, разделение властей, верховенство права и Конституции, свободная экономика, социальная политика на службе общего благосостояния, федеративное устройство России, ее участие в содружестве суверенных государств. Проект второго раздела провозглашает неприкосновенные и неотчуждаемые права и свободы человека (права: на жизнь, на невмешательство в частную и семейную жизнь, неприкосновенность жилища; свободы: передвижения в пределах Федерации, выбора места жительства, выезда за пределы Федерации и возвращения, совести, национального самоопределения; презумпция невиновности; судебная защита прав и свобод человека и многое другое).

С такими принципами подготовленного проекта абсолютно несовместимы измышления, приписываемые рабочей группе Ю.М. Слободкиным по следующим положениям проекта о гражданском обществе, федеративном устройстве, системе государственной власти и местном самоуправлении в России.

Рабочая группа никогда не включала приписываемые ей вздорные «идеи» в проект. Некоторые из них содержались в поступивших в комиссию предложениях и в черновых документах Рабочей группы, которая, конечно, должна была внимательно рассмотреть все предложения и доложить о них Конституционной комиссии.

Но приписывать рабочей группе подобные позиции, которых она никогда не занимала, можно только в целях, не имеющих ничего общего с добросовестной информацией читателя. Ю.М. Слободкин пытается убедить читателя и в том, что для принятия нового Основного Закона России недопустимы ни всенародное голосование, ни проведение специально избранного конституционного собрания в составе нескольких тысяч членов, которые могли бы выразить нынешнюю волю российского народа полнее и лучше, нежели Съезд народных депутатов. Нет осно-

ваний и для его уверенности, что только таким Съездом может быть принята действительно народная Конституция обновленной России.

Мнимый демократизм некоторых наших критиков лишь прикрывает их стремление не допустить принятия подлинно демократической Конституции Российской Федерации. Ведь некоторые идеи, опровергаемые Ю.М. Слободкиным, весьма популярны и уже поэтому требуют рассмотрения и оценки. Так, его гнев против идеи исключения из названия РСФСР слов «советская» и «социалистическая» не только не аргументирован. Он и направлен фактически не столько против Рабочей группы, сколько против высших органов власти ряда республик, уже принявших аналогичные решения, а также против общественного мнения России. Помещенные в этом номере «Конституционного вестника» итоги опроса свидетельствуют, что 49 процентов опрошенных из 79 процентов имеющих определенное мнение по данному вопросу стоят за устранение названных идеологических терминов из наименования Российской Федерации. Популярны и другие идеи, неприемлемые для Ю.М. Слободкина, например, за принятие новой Конституции России всеобщим голосованием высказалось 57,2 процента участников опроса.

Характерно, что автор столь тенденциозной и бранной «критики», сопроводив свою подпись под статьей тремя титулами (народного депутата, председателя суда и кандидата наук), скрыл от читателя четвертый — свое членство в Конституционной комиссии. Это и не удивительно. Ведь было бы очень странно признавать свое членство в ней и в то же время выступать со столь тенденциозных и несправедливых позиций, не принимая в текущей работе комиссии почти никакого участия и, как видно из его статьи, даже не зная действительного содержания работы комиссии.

Рабочая группа завершила свою работу над предварительным проектом новой демократической Конституции Российской Федерации, представленным на рассмотрение третьего пленарного заседания Конституционной комиссии. Все участники этой работы надеются на самое широкое участие народных депутатов и всей общественности в работе комиссии и в обсуждении проекта. Нет сомнения, что активная поддержка народа — необходимое условие полного преобразования России во вполне цивилизованное современное общество, одним из основных критериев которого является демократический конституционный строй, всесторонне обеспечивающий благосостояние людей.

*Мамут Л.С.,  
доктор юридических наук,  
эксперт Конституционной  
комиссии РСФСР*

## **О разделе «Гражданское общество»<sup>1</sup>**

По замыслу авторов предлагаемого проекта Конституции, она должна строиться в соответствии с принципом восхождения от единичного к общему: от правового статуса личности к правовому статусу государства. Связи же между личностью и государством опосредуются, как известно, в основном гражданским обществом, то есть сферой таких отношений и институтов, которые по своему происхождению и социальной природе не являются политическими, публично-властными, не выступают производными от государства. Именно в этих отношениях и институтах находят воплощение и большей частью с их помощью осуществляются права, свободы и обязанности личности.

Конкретный перечень указанных институтов и отношений содержится в самом тексте настоящего раздела и потому нет необходимости здесь его воспроизводить. Нужно только отметить, что данный перечень не является исчерпывающим, хотя наиболее значимые сферы жизнедеятельности гражданского общества он в себя включает.

Целесообразно обратить внимание на порядок изложения материалов раздела. Начинается он со статей, касающихся базисных структур (собственность, труд, семья), завершается статьями о политических партиях, непосредственно выводящими уже на проблематику государственности. Таким образом, логически «состыкуются» второй и третий разделы Конституции с теми ее разделами, которые посвящены государственному федеративному устройству и системе государственной власти.

Лейтмотив, пронизывающий весь текст раздела, — правовое обеспечение и конституционная защита основ автономного (разумеется, автономного не абсолютно, испытывающего определенное воздействие государства, его аппарата) и открытого гражданского общества. Достигается это через создание надежных юридических гарантий, механизмов полноценной реализации как отдельными гражданами, так и самыми различными объединениями граждан их законных потребностей и интересов, закрепленных Конституцией прав и свобод.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 31–32.

*Митюков М.А.,  
член Конституционной комиссии*

## **Очерчивая контуры будущей Конституции РСФСР<sup>1</sup>**

31 августа состоялось пленарное заседание Конституционной комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов РСФСР. Вел заседание Председатель Конституционной комиссии, Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин. В работе приняли участие, кроме членов Конституционной комиссии, эксперты-ученые, народные депутаты СССР и РСФСР. О заседании Конституционной комиссии рассказывает член Конституционной комиссии М.А. Митюков.

Пленарное заседание Конституционной комиссии было весьма содержательно. Оно, прежде всего, подвело предварительные итоги нескольких месяцев работы. Обсудили перечень и формулировки основных принципов и предполагаемую структуру будущей Конституции РСФСР. Участники заседания в оживленной дискуссии обменялись по вопросам соотношения Союзного договора и Конституции РСФСР, Федеративного договора РСФСР и ее Конституции. Предметом обсуждения явился и вопрос о предполагаемом порядке принятия Конституции.

Можно задать вопрос о причинах, основополагающих идеях, которые предполагается заложить в проект Конституции РСФСР. И это будет, пожалуй, ключевой вопрос будущего Основного Закона России. Здесь лишь намечены подходы к проблеме. В частности, среди принципов назывались: суверенитет, народовластие, человек и его права — высшая ценность, политический плюрализм, разделение властей, верховенство права и Конституции, свободная правовая экономика, социальная политика государства — во имя всеобщего благосостояния, федерализм, политика мира и сотрудничества...

При этом оживленный разговор шел вокруг учреждения в РСФСР института президента, суда присяжных, равноправия всех форм собственности и даже будущего названия нашей Республики.

---

<sup>1</sup> Советская Хакасия. 1990. 14 сент.

Какие варианты высказывались по этому названию? В качестве альтернативы традиционному наименованию — РСФСР — было выдвинуто отдельными членами Конституционной комиссии предложение назвать нас Российской Федеративной Республикой. Это обосновывалось необходимостью дальнейшей деидеологизации государства, а также возможностью предоставления субъектам Российской Федерации определять свои государственные структуры.

Несколько слов о внутренних контурах будущей Конституции РСФСР. Рабочей группой Конституционной комиссии была предложена структура Конституции Российской Федерации. В ней предвзрительно предусматриваются: преамбула (введение) и семь разделов. Это соответственно, основные принципы конституционного строя Российской Федерации; права, свободы и обязанности человека и гражданина; гражданское общество; федеративное устройство Российской Федерации; система государственной власти; основы экономической жизни; заключительные и переходные положения.

Конечно, это предполагаемая структура. Работа над ней продолжается.

Возникает вопрос о последнем названном разделе. Был ли он в прежних конституциях? Предполагаемая структура в корне отличается от систем конституций РСФСР 1937 и 1978 годов. Сейчас упор делается на закрепление такого общества, в центре которого был бы человек с его неотъемлемыми правами, а государство рассматривается как организация, служащая его интересам. В новой Конституции четко должно быть проведено разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Причем роль последней весьма повышается. Особому регулированию будет подвержено местное самоуправление.

Хочу отметить, что в последнем разделе будут содержаться переходные положения: механизмы и сроки вступления в силу различных частей Конституции, постепенное прекращение действия прежних институтов и нынешней Конституции РСФСР. Здесь же планируется решать вопросы порядка изменения Конституции, ее верховенства и соотношения с международным правом...

В республике сотни тысяч людей в той или иной мере общаются с судами. Не является секретом, что нынешняя судебная система страдает многими изъянами. Как предполагается их исправить в будущей Конституции РСФСР?

Нынешняя судебная система страдает многими болезнями, как общими для нашего общества, так и присущими только ей. Это ориентация на «телефонное» право, зависимость от партийных структур, идеологизация непосредственной деятельности. В стране фактически нет всеобъемлющей судебной защиты граждан от «чиновного» произвола, произвола преступности.

В будущей Конституции предполагается создать основы для независимого суда как самостоятельной ветви власти. Авторы соответствующего раздела проекта отказываются от понимания суда как органа карательной функции. Судебная власть рассматривается как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности, обеспечение справедливости и правопорядка в обществе. Всем обеспечивается обращение в суд. Будет учрежден суд присяжных. В целях независимости судей предполагается установить их несменяемость. Они не вправе быть членами каких-либо политических партий. Судьи не вправе будут применять законы, противоречащие Конституции. Производство по делам предполагается осуществлять на основе принципа состязательности с широким участием защиты. При этом никто не может быть принужден к даче показаний против себя или близких родственников.

Выдвинуты также предложения о том, что арест и обыск должны производиться только по решению суда. Предполагается установить недопустимость доказательств, полученных в результате незаконного ареста или задержания, путем физического или психического насилия, незаконного вмешательства в частную жизнь...

В заключение редакция задала свой вопрос М.А. Митюкову:

— Известно, что в пакете материалов, предложенных членам Конституционной комиссии, был и проект Федеративного договора РСФСР, подготовленный Вам, Михаил Алексеевич. В чем суть этого документа?

— Идея Федеративного договора РСФСР, высказанная Б.Н. Ельциным и рядом народных депутатов, сейчас многими признается плодотворной. Суть ее в том, чтобы отношения между составными частями Российской Федерации строились на двух- и многосторонних отношениях, определяющих их статус и полномочия. В течение августа в Конституционной комиссии, в Совете национальностей, в ряде постоянных комиссий палат и комитетах Верховного Совета РСФСР велись оживленные консультации с представителями автономий, областей и краев. Приглашены были специалисты с мест

для обсуждения проблем будущего Федеративного договора. В этой работе на всех уровнях участвовал и я. На основе аккумуляции многочисленных предложений с мест, а также учета опыта составления проектов Союзного договора мною был подготовлен инициативный (так его называют в недрах Рабочей группы Конституционной комиссии) проект Федеративного договора РСФСР.

Это весьма объемный документ, состоящий из преамбулы и 36 статей. Он исходит из необходимости существенного расширения прав автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей, возможности их преобразования из одной формы в другую. Причем предполагается исходить из признания государственного суверенитета автономных республик и самостоятельности самоуправляющихся регионов.

Работу над этим документом я продолжаю с учетом имеющихся замечаний. Если бы этот документ представил интерес для «Советской Хакасии», то его можно было бы и опубликовать.

*Митюков М.А.,  
член Конституционной комиссии*

## **Какой быть российской Конституции?<sup>1</sup>**

12 ноября под председательством Б.Н. Ельцина состоялось очередное пленарное заседание Конституционной комиссии, созданной Съездом народных депутатов РСФСР. О ее работе рассказывает член Конституционной комиссии, заместитель председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству М.А. Митюков.

— Мы рассмотрели ход работы над проектом новой Конституции РСФСР, вопросы проведения общественного конкурса на лучшие проекты Основного Закона России, определили дальнейшие этапы конституционного обновления и порядок опубликования рабочей основы проекта Конституции.

В работе комиссии участвовали 76 членов Конституционной комиссии из 102. Она проходила весьма оживленно, конструктивно и порой в острых дискуссиях. Многие выступающие, критикуя отдельные положения представленного рабочей группой проекта, в то же время в основном его поддержали.

Как известно, был объявлен конкурс на лучший проект Конституции России. Предварительные итоги этого конкурса таковы.

Всего на 1 ноября в Конституционную комиссию поступило 39 проектов. Их прислали как отдельные авторы, так и научные коллективы. Среди них особо отмечен комиссией проект кафедры государственного права Саратовского юридического института (руководитель — профессор В.Г. Кабышев).

Авторы проектов предлагают разнообразные наименования государства (Российская Федеративная Республика, Российская Федерация, Российское содружество наций и др.). Практически все подчеркивали особое значение прав человека. Высшим органом государственной власти чаще всего называется Верховный Совет. В большинстве проектов главой государства предлагается Президент. Важное значение придается субъектам федерации.

На заседании Конституционной комиссии решено к следующему заседанию, которое состоится в декабре, подвести итоги конкурса

---

<sup>1</sup> Советская Хакасия. 1990. 22 нояб.



проектов и передать лучшие работы для опубликования в средствах массовой информации.

Но вернемся к обсуждаемому проекту Конституции РСФСР. Читателей, видимо, интересует: нашел ли он полную поддержку в Конституционной комиссии?

Многие члены комиссии, особенно юристы, высказались о том, что проекты еще сырые, над ними надо продолжить работу, а текущее конституционное строительство осуществлять путем внесения изменений и дополнений в Конституцию РСФСР 1978 года. Поэтому 32 члена Конституционной комиссии сочли преждевременным опубликование проекта Конституции.

Что касается моей позиции, я полагаю, что проект имеет ряд достоинств. В частности, в нем ярко и демократично определены основные принципы конституционного строя, последовательно проведена идея разделения власти и политического плюрализма. Эту комплиментарную часть проекта можно было бы и продолжить. Вместе с тем проект страдает серьезными, на мой взгляд, недостатками. Здесь можно назвать: абстрактность многих правовых норм в ущерб конкретности, некритическое перенесение на российскую почву конституционного опыта США и ФРГ; отрыв от предыдущего исторического опыта развития нашей государственности и нынешних реалий; перегруженность текста нормами, которые должны быть предметом текущего законодательства. Проект отходит от программы конституционного строительства, заложенной в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, постановлении Съезда народных депутатов РСФСР о разграничении функций управления на территории России и постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР «О Федеративном договоре РСФСР».

По указанным выше причинам я поддержал точку зрения о необходимости продолжить работу над проектом Конституции РСФСР, а лишь затем его опубликовать для всенародного обсуждения.

Были представлены членам Конституционной комиссии и другие проекты, помимо документа, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссии.

Ректор Саратовского юридического факультета В.В. Борисов, например, дал общую характеристику проекту своего вуза. Этот документ исходит из реальной практики конституционного строительства РСФСР и ряда зарубежных стран. Он привязан к современным реалиям и представляет собой конституцию республики типа совет-

ской. Докладчик отметил, что центр тяжести в их проекте Конституции направлен на гарантированность и обеспеченность прав человека.

Народный депутат РСФСР Ю.М. Слободкин представил альтернативный проект, подготовленный инициативной группой народных депутатов РСФСР с участием научных консультантов и экспертов. В своем кратком выступлении он подчеркнул, что этот проект исходит из советского характера политического строя РСФСР и народовластия. В этом документе акцентируется внимание на том, что РСФСР является суверенным государством в обновленном Союзе СССР, в котором отдается приоритет коллективным видам собственности.

Оба эти проекта не стали предметом обсуждения, поскольку были представлены лишь незадолго перед заседанием. Но Конституционная комиссия в целом доброжелательно отнеслась к возможности их опубликования для ознакомления населения.

Решено опубликовать этот проект в печати. Организовать учет и анализ предложений по проекту Конституции Российской Федерации.

На II Съезде народных депутатов РСФСР будут представлены проекты закона РСФСР «Об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и Конституции Российской Федерации.

Заседание Конституционной комиссии вел Борис Николаевич Ельцин. Как известно, это заседание состоялось на другой день после его встречи с Михаилом Сергеевичем Горбачевым.

Борис Николаевич Ельцин сообщил, что встретился с Президентом СССР. Беседовали в течение пяти часов. Сначала два часа 20 минут наедине, а затем к разговору присоединились Рыжков, Хасбулатов, Силаев.

Наряду со многими вопросами обсуждались проблемы Союзного договора, распределения собственности, функций управления, банковского дела. Ельцин заявил, что он, безусловно, за Союз, что он против безответственных заявлений, что Россия «разлагает» Союз. Борис Николаевич сказал Горбачеву: «Я — за Союз и Союзный договор».

Результатом этой встречи стало обоюдное соглашение руководителей СССР и РСФСР о том, что подготовка Союзного договора и разграничение собственности и функций должны вестись параллельно. Создается совместная комиссия Совета Министров

*Какой быть российской Конституции?*

СССР и Совета Министров РСФСР по вопросам о разделении собственности, функций управления. Соглашения по этим вопросам должны быть подписаны до заключения Союзного договора, чтобы они стали базой для последнего. Таким образом, заложен механизм решения проблемы взаимоотношений Союза ССР и РСФСР. Руководители договорились, чтобы этот процесс завершить в этом году.

*Оболенский А. М.,  
народный депутат СССР,  
член Рабочей группы  
Конституционной  
комиссии РСФСР*

## **Как защитить Конституцию?<sup>1</sup>**

Вынесенный в заголовок вопрос при кажущейся внешней простоте является в нашем обществе далеко не шуточной проблемой. Так уж угодно было распорядиться Истории, что заложенным Высочайшим Манифестом от 6 августа 1905 года основам будущего конституционного устройства России не суждено было развиваться в зрелую демократию. Сначала Первая мировая война прервала процесс гражданского созревания общества, а затем катаклизмы 1917 года вообще ввергли страну в 73-летний мрак большевистского террора. Строй этот, по сути являющийся кровавой диктатурой, по форме не забывал усердно рядиться в белоснежные одежды конституционной демократии. В последнее время мы узнаем все больше фактов, подтверждающих весьма вольное отношение большевистских лидеров к нравственным устоям человеческой морали. Ничто не мешало им, провозглашая в Конституции под трескучие победные фанфары гарантии все новых прав и свобод граждан, тут же, с обратной стороны этой привлекательной «потемкинской деревни», расстреливать без суда и следствия многие тысячи тех же граждан, отправлять их на каторгу, творить настоящий геноцид собственного народа. Все это лицемерно объяснялось необходимостью защиты от покушений на «демократию» и конституционный строй. Мощный репрессивный аппарат под этим предлогом, как ненасытный молох, пожирал все новых лучших сынов Отечества. А между тем каждый дорвавшийся до верховной власти политический жрец обязательно стремился войти в историю как творец очередной Советской Конституции. К его услугам всегда был готов целый отряд ретивых борзописцев, готовых облечь любые откровения очередных «незаменимых» в причудливое сочетание идеологических заклинаний, псевдоюридических формул и трескучих деклараций.

Будущие историки со временем смогут изучать эры правления большевистских божков по вехам оставленных ими Конституций. Рекордсменом же в этом процессе по праву следует признать

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 106–109.

М.С. Горбачева, который, возможно, установил мировой рекорд, трижды серьезно обновив Конституцию в течение двух лет. Может ли устойчиво развиваться общество, в котором Основной Закон меняют, как капризная дама перчатки, в зависимости от сиюминутного настроения? Ответ на этот вопрос, по-моему, очевиден. Станет ли человек, вынужденный жить в доме на гнилом фундаменте, закупать в него новую мебель? Неуверенность в завтрашнем дне, в стабильности правопорядка несовместима с инициативой, предприимчивостью, верой во власть. Отсюда происходит пассивность общества, не спешащего по первому зову руководства страны вновь обживать хутора и фермы, вкладывать свои сбережения в расширение производства на предприятиях или в кооперативах. Поэтому и иностранцы не спешат вкладывать капитал в совместные предприятия, несмотря даже на то, что руководство страны уже готово отдавать им контрольный пакет акций. Одним словом, сама жизнь настоятельно требует, чтобы Конституция была, во-первых, грамотной, и, во-вторых, являлась Основным Законом на деле, а не по букве. Она должна выступать гарантом устойчивости, стабильности общества.

Вот почему в разрабатываемом нашей группой проекте Конституции Российской Федерации крайне важно заложить механизм ее защиты от возможных проявлений волюнтаризма будущих руководителей республики. Принимать законы, запрещающие отныне и во веки веков изменять Конституцию, было бы наивно и самонадеянно. Это бы значило присвоение себе авторами проекта монопольного права на истину. Жизнь есть жизнь, и какие-либо дополнения в Конституцию со временем, вполне вероятно, придется вносить.

Наиболее целесообразным представляется решение этой задачи путем введения в текст Конституции специальной статьи самозащиты, затрудняющей процесс внесения в нее в будущем изменений. Для этого можно разработать целую систему оговорок и специальных условий. Например, можно оговорить возможность внесения изменений необходимостью их ратификации большинством субъектов Федерации или придумать еще более сложный механизм. И все же привлекательнее выглядит модель самозащиты, заключающаяся в возможности внесения изменений в Конституцию исключительно путем проведения всенародного референдума (естественно, среди граждан Федерации). Как показывает опрос общественного мнения россиян, идею принятия новой Конституции Российской Федерации всенародным референдумом уже поддерживают 54,2% граждан. Следовательно, можно быть уверенным, что и предлагаемая норма само-

защиты будет ими принята положительно, в то же время она поднимет авторитет Основного Закона в глазах граждан, сделает Конституцию на деле народной. Любой гражданин будет знать, что защита Конституции является его личным делом, зависит от его гражданской позиции. И, возможно, тогда наши сограждане уверенней повернутся лицом к земледелию, поскольку будут знать, что право их на землю будет гарантировано волей самого народа. Они же будут кровно заинтересованы в избрании в представительные органы власти тех граждан, которые необходимость уважения и соблюдения законов будут ставить выше классовых, партийных или личных интересов.

Механизм принятия новой Конституции, включающей в себя процесс разработки ее группой специалистов с последующим утверждением референдумом граждан Федерации, позволяет создать стройную конструкцию реализации механизма народовластия. В самом деле, народ как единственный источник власти в стране утверждает Основной Закон и оставляет за собой исключительное право внесения в него изменений. Для управления же обществом он делегирует свои властные права представительным органам власти, которые тем не менее через Конституцию ограничены в своих действиях волей народа.

Этот же механизм позволяет нам решить и ожесточенный спор, ведущийся сейчас и на страницах печати, и на парламентском уровне между радикалами-демократами и защитниками «святынь» так называемого социалистического выбора, и первые, и вторые в качестве основного довода ссылаются на народ. Вот и можно предложить ему самому решить затянувшийся спор, вынеся на референдум ДВА проекта Конституции, подготовленные сторонниками противоположных концепций. Это же позволило бы сделать более конструктивным обсуждение вопроса на Съезде, избежать попыток ради «консолидации» создать единый усредненный, но не жизнеспособный вариант Конституции.

Хочется верить, что выпавшие нашему народу тяжелые испытания как в кошмарном сне останутся позади, и он выберет, наконец, сам, без опеки услужливых покровителей, путь цивилизованного демократического развития, утвердив свою Конституцию.

*Архангельское,  
4 октября 1990 г.*

*Пименов Р.И.,  
доктор физико-математических наук,  
народный депутат РСФСР,  
член Рабочей группы  
Конституционной комиссии РСФСР*

## **Как мы обустроиваем Россию?<sup>1</sup>**

### 1.

Получилось, что я практически одновременно прочитал произведения трех наших выдающихся мыслителей, ныне, увы, в зарубежье. А. Зиновьев «Я хочу рассказать вам о Западе», А. Солженицын «Как нам обустроить Россию?», В. Чалидзе «О социалистической Конституции». Я — в Рабочей группе Конституционной комиссии РСФСР, и мне обязательно соотносить свою работу с такими программными концептуальными статьями. С чем же иначе? С переводом и комментарием к бразильской Конституции что ли?

### 2.

Эти авторы, хоть и все выдающиеся мыслители, имеют, конечно, разную весовую категорию, прожили разные жизни и пишут в разных стилях. Сознаюсь, что наибольшее наслаждение доставляет мне читать Солженицына и, как я сказал это в судебном заседании в Калуге в 1970 со скамьи подсудимых: «Солженицын — это гордость русской литературы», — я за 20 протекших лет не имел повода усомниться в правоте этих слов. Меня восхищает отточенность юридических формулировок Чалидзе, хотя понимаю, что неподготовленному, не специалисту — рассуждения Чалидзе скучны и кажутся «никому не нужными». Мне очень полезен беспредельный цинизм Зиновьева, его «посмертное вскрытие живого тела». И сами авторы в сложных отношениях друг с другом; помнится, один из них назвал другого аятоллой.

И утверждают они различное. Зиновьев режет:

«...нам не удастся уклониться от осознания одной горькой и безжалостной исторической истины: историческая судьба России настолько прочно срослась с судьбой коммунизма, что попытка отказать от него и перейти на путь западнизации равносильна исторической гибели самой России».

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 115–127.

Чалидзе мрачно подтверждает свою верность идеалам:

«Главное то, что я верю во внутренний потенциал развития советской системы и верил в это даже в довольно мрачные времена, которые теперь принято назвать застоём. ...Общество, отвергшее общечеловеческие ценности под давлением иллюзий или иллюзионистов, рано или поздно должны вернуться к этим ценностям».

Так как «иллюзией» здесь считается «социализм» и «коммунизм», то противостояние тезису Зиновьева налицо.

Солженицын вещает:

«Часы коммунизма — свое отбили. Но бетонная постройка его еще не рухнула. И как бы нам, вместо освобождения, не расплющиться под его развалинами».

И добавляет:

«За три четверти века так выбедняли мы, засквернели, так устали, так отчаялись, что у многих опускаются руки, и уже кажется: только вмешательство Неба может нас спасти. Но не посылается Чудо тем, кто не силится ему навстречу».

И я говорю Солженицыну — СПАСИБО. Спасибо за напоминание той мудрости, что надобно не ждать, пока какие-то «имманентные законы развития общества» сработают и «приведут нас», а что надо **ДЕЙСТВОВАТЬ**. «Толпыте да отверзется, ищите да обрящете». Солженицын с нами, с теми, кто действовал и действует. И тут читатель трех названных статей вдруг видит неуничтожимую разницу между ними: **ГРОМАДНОСТЬ СОДЕРЖАНИЯ** статьи Солженицына. Он не об одном вопросе пишет, а о переплетении проблем, каждая из которых жизненно важна. Он имеет мнение по всем аспектам. И он с художественной яркостью заявляет свое мнение. Именно эта «категоричность» и «поучительность» отталкивает иных от Солженицына. Нервные и поверхностные люди готовы были усмотреть в нем претензии на фюрерство. Но нет, более внимательное чтение текста обнаружит в нем места, где Солженицын **ОТСТРАНЯЕТ** от себя решение: должны эксперты собраться, там на месте виднее, и т.п.

И даже отпадает подозрение, что, мол, это — заявка на президентский пост, ибо сам Солженицын считает, что президентом может стать только тот, кто прожил в России последние 7—10 лет непрерывно. Нет, Солженицын не «аятолла». Аятолла не убеждает, а повелевает. Солженицын никому не приказывает — он убеждает, он старается убедить, а при цельности и глубине его души аргументы его широки и трудно опровержимы.



Нет, и у него есть промахи. То он некстати обвинит Витте в гонениях против земства, хотя Витте лишь покорился Победоносцеву и под его нажимом устроил гонения. То он укоряет нынешнего мэра Москвы, словно бы тот не оказался заложником обстоятельств, оставленных ему его предшественниками. Но разве в этих мелких неточностях содержание статьи? Кто умеет написать интересную статью без «ляпов»?! Ну, заносит машину на поворотах, так ведь о том, куда она едет, надо судить не по этим заносам, а посмотрев целиком пройденный ею путь!

А глобально статья говорит: коммунистическая власть столько запустила, запутала и намерзла, что выбраться из-под этих глыб (и каменных, и дерьма) безумно трудно. Дабы стало возможным — не надо цепляться за имперские амбиции. Пусть «республики» отваливаются. Не нужны они России, да и сил нет бороться против их воли к отпаду. Останутся три — Россия, Украина и Белоруссия, этого хватит для Руси. И на Руси надо вернуться к частной собственности, к здоровому хозяйствованию. И выработать постепенно новую форму государственного управления, желательна с многоступенчатым земством и сильным президентом. Но делать это осмотрительно, за срок, превышающий 4—6 лет.

Очень хорошая программа. В ней надо различать, само собой, то, что относится к нашим неотложным СЕГОДНЯШНИМ задачам, и то, что говорится о более или менее будущем, чем мы займемся «после пятисот дней». Именно поэтому я не буду анализировать существва предложений Солженицына в части грядущего переустройства избирательной системы. Да, все его критические обличения неправильности «представительного» голосования верны. Очень несовершенна парламентарная система, и хотелось бы видеть ее получше. Увы, покамест НИЧЕГО лучшего еще нигде не удавалось создать. Подтверждая мудрый афоризм Лейбница: «Наш мир — наилучший из возможных миров», — оказывалось, что там, где пытались придумать ЛУЧШУЮ, ЧЕМ ПАРЛАМЕНТАРНАЯ, систему, там придуманная система оказывалась НЕВОЗМОЖНОЙ и сменялась кошмаром.

Сам Солженицын мечтательно придерживается программы земцев-славянофилов. Было такое мощное общественное движение с шестидесятых годов прошлого века; после революции 1905 оно конституировалось в партию октябристов, и его программу перенял сам министр Столыпин. Ну, что же, программа не хуже других программ. Но вот реализуема ли она? Солженицын, конечно, помнит, а вот иные его читатели, может быть, и не знавали, что это течение обществен-

ной деятельности подвергалось жестоким преследованиям со стороны именно самодержавного правительства. Некто иной, как министр фон Плеве добился увольнения в отставку лидера земцев-славянофилов Д. Шилова, позакрывал многие губернские земства. А царь Александр III вместе с Д. Толстым и К. Победоносцевым вообще стремились ликвидировать земства. Потребовалось убить Плеве и вообще бомбами и забастовками вырвать Манифест 17 октября, дабы идеи этих земцев сделались правительственной программой. Да и надолго ли?!

Мысль-то прекрасная: пусть маленькие совместно живущие группы людей будут определять свое руководство сами («волостное земство»); те, кто активно действует в таких руководящих местных органах, — того делегируют в органы более крупные территориально («уездные земства») и так далее («губернские земства»). Многоступенчатость и, соответственно, близость делегированных представителей к делегирующим их избирателям, привлекательна. Ведь, в самом деле, многие ли из 150 000 наших избирателей имеют понятие, какого депутата они послали в парламент! Да, очень соблазнительно.

Но, преодолевши соблазн, взглядимся. А будет ли уже существующая власть ждать пассивно, не вмешиваясь, несколько лет, покамест самые мелкие земства «свободно конституцируются», затем выберут себе представителей — гласных в верхнее земство, и так до Думы?! Нет, конечно. Установившиеся власти, ведущие свое наследие от КПСС-овской чумы, исказят выборы уже на первой же ступени. Мы видели это на прошедших выборах, когда во многих местах бывшие первые секретари пролезли в председатели местных советов, и свой аппарат при этом провели.

Или другое практическое соображение. Конечно, жители деревни или маленького поселка, даже нескольких рядом лежащих деревень, прекрасно знают друг друга, кто чего стоит, и потому — если смогут противостоять указанному выше давлению властей — сумеют выбрать достойных из своей среды в волостное или низовое земство. Но вот как быть с жильцами громадного дома-«корабля», где полтысячи квартир? И живущие тут работают в самых разных местах. И практически не общаются друг с другом, разве лишь когда сосед сверху зальет квартиру под собой. Как ОНИ будут выбирать или объединяться? И не нужно им, по сути, сие «территориальное единство», ибо интересы лежат ихние в том, как побольше заработать совсем в другом месте, в том, как удобнее доехать до места работы.

Опять же, я не говорю, будто проблема эта неразрешима, я лишь настаиваю, что она МЕДЛЕННО РЕШАЕМА. Что многие годы, если

не целое поколение, уйдет на ее правильное развязывание. Поэтому, исходя из давления СЕГОДНЯШНИХ задач, я не стану задерживаться на разборе его программы в этом аспекте.

В своей работе над Конституцией Российской Федерации мы оставили возможность для будущего принятия идей Солженицына на сей счет, предусмотрев механизм внесения поправок в соответствующий раздел Конституции.

3.

Зато солженицынский ответ на вопрос, что нам делать с громадными территориями «единой неделимой России», — очень актуален. Он нужен сегодня, именно как руководство к действию. В самом деле, вот уже полгода, как три республики официально объявили о непризнании Союза; еще три-четыре республики — на подходе к такому провозглашению отделения. Саудовская Аравия финансировала конференцию в Лондоне, на которой обсуждался, как практический, вопрос о возвращении России к границам 1555 года, т.е. до присоединения Казани и Астрахани. Огромное число публикаций в «Литературной России» и «Военно-историческом журнале», отталкиваясь от своего понимания патриотизма, гневно клеймит Ельцина и «Демократическую Россию» за «развал» страны, за «предательство». Требуют железной рукой восстановить единство СССР. Президент не дает Литве уйти из Союза, а премьер-министр затевает блокаду Литвы, добиваясь, чтобы она отменила свое решение о выходе. Спрашивается, на что ориентироваться нам, бедным работникам Рабочей группы Конституционной комиссии РСФСР?

Солженицын учит:

«Объявить о несомненном праве на полное отделение тех двенадцати республик — надо безотлагательно и твердо. А если какие-то из них заколеблются, отделятся ли им? С той же несомненностью вынуждены объявить о НАШЕМ отделении от них — мы, оставшиеся. Это — уже слишком назрело, это необратимо, будет взрываться то там, то сям: все уже видят, что вместе нам не жить. Так не тянуть взаимное обременение».

Четкий совет. Вовремя подан — сегодня нужен. Ну, конечно, как всегда, в размашистой манере Солженицына можно и огрехи обнаружить: увы, далеко не «все уже видят», например Рыжков и Горбачев не видят, а это фигуры не из последних. Да и К. Раш, этакий новоявленный огне-поклонник-патриот России, тоже не видит. Но это десятистепенная неточность, а суть — в ПРОВОЗГЛАШЕНИИ ОТДЕЛЕНИЯ.

Правда, мне кажется, что у Солженицына в его программе ликвидации СССР имеется более важная ошибка. Он почему-то уверен, будто Украина захочет остаться в едином государственно-политическом союзе с Россией (и Белоруссией). Я не столь благодушно смотрю на велико- и мало-русскую проблему. Не уверен. Но даже и если Солженицын тут ошибается, принципиально его позиция этим не подрывается, и процитированное выше наставление остается в силе с заменой «12» на «13» или «14».

Как согласуется позиция Солженицына с нашей деятельностью? Очень четко. Мы строим свою собственную Конституцию, Конституцию Российской Федерации, игнорируя союзные проблемы. То есть фактически мы исходим из презумпции, что развал уже свершился, и нам нужно САМИМ обустроить свою жизнь. Мы не предпринимаем шагов к такому развалу, мы, в отличие от желания Солженицына, не заявили о «выходе из СССР», но мы готовимся жить самостоятельно, своей ДЕРЖАВОЙ. Союзный парламент, союзный президент, союзное правительство — нам не нужны, мы обойдемся и без них; впрочем, если они будут действовать в строгих рамках тех полномочий, которые мы им делегируем, то мы с благодарностью примем их помощь в управлении. Ибо управлять — тяжело, это «бремя белых», вспоминая слова поэта.

К этому добавлю уже чисто личное мнение. Я полагаю, что геополитические и традиционно-исторические факторы заставят — через несколько лет или несколько десятилетий — большинство республик, которые сегодня уйдут из Союза, ВЕРНУТЬСЯ друг к дружке. И нам не надо сегодня расходовать силы на энергичное удержание их. Общность «экономического пространства» — великая сила, которая будет действовать сама по себе, даже если сегодня политический ветер дует напротив. Но направления шквальных ветров — дело переменное, а устойчивое морское течение — это постоянно действующий фактор. Так что позиция Солженицына дополнительно обосновывается в моих глазах.

Итак, мы попробуем написать Конституцию Российской Федерации как суверенного государства, может быть, входящего в Союз или в ООН, а, может быть, и не входящего. Это уже вопрос последующей внешней политики, а не примарно-конституционный вопрос! Вопрос последующих договоров и их ратификации.

4.

А вот одна проблема, поднятая Солженицыным, не находит и едва ли найдет решение, хотя она и жгуче актуальна, не может быть отло-

жена на послезавтра, подобно вопросу о земстве. Впрочем, эта проблема из тех, что присутствуют у человечества каждый день на протяжении тысячелетней его истории и никогда не находят решения.

«Высокий уровень деятельности всех государственных властей недостижим без установления над ними этического контроля». «Возможности улучшить общество одними лишь политическими средствами — невелики». «Цель общежития — установить между людьми нравственный порядок». «Политическая крепость прочна только тогда, когда держится на силе нравственной». «Нравственное начало должно стоять выше, чем юридическое. Справедливость — это соответствие с нравственным правом прежде, чем с юридическим».

Вот безусловная позиция Солженицына. Ей противостоит позиция Чалидзе:

«Разумеется, нравственность правителей любого ранга — это не то, на что общество может полагаться. Само устройство общественных институтов должно быть таково, чтобы обеспечить нравственность правления даже при безнравственных правителях».

Какую выбрать позицию? Первую? А кто будет определять, нравственны или безнравственны конкретные поступки людские? Люди же, или институты, придуманные людьми. Значит, попросту одни люди ставятся в позицию безапелляционных верховных судей других людей... Напротив, мечта Чалидзе создать такие «институты, которые обеспечили бы нравственность даже при безнравственных правителях», не несбыточна ли? Ведь любой институт функционирует в рамках определенных **ФОРМАЛИЗОВАННЫХ ПРАВИЛ**. А Чалидзе, надеюсь, прекрасно и сам понимает, что любые правила, коль скоро они формализованы и общеизвестны, могут быть обойдены и обращены в свою противоположность любой группой беспринципных, безнравственных мерзавцев, которые найдут свой «четырееста первый способ отъема чужих денег без нарушения уголовного кодекса», как похвалялся Остап Бендер.

Словом, на мой взгляд, дилемма неразрешима. Практическое ее развязывание я усматриваю только в заповеди: делай то, что умеешь делать, и делай это добросовестно. Я не умею целенаправленно менять чужой нравственности. Я не умею и не берусь сделать людей лучше, чем их попустил стать Господь. И я не буду в Конституционной комиссии заниматься этими несвойственными мне задачами. Но я знаю, как можно улучшить те или иные институты людские, какие чуть более совершенные (но не идеально совершенные!) учре-

ждения или правила их функционирования можно придумать. И по мере сил я провожу усовершенствования в работе нашей комиссии.

Я точно знаю, что коэффициент полезного действия человеческого — меньше, чем у паровоза, а у того он не достигает и 10 процентов. И я знаю, что большая — да, большая! — часть того, что я сделаю, пропадет втуне. Но, может быть, что-то сойдется. Вот я и делаю то, что могу и умею.

5.

Работа над формулировками — очень утомительная и неблагодарная работа. Сначала рождается нечто приблизительное. В процессе коллективного обсуждения выясняется, как по-разному понимается написанное разными участниками обсуждения. А ведь участники обсуждения — это еще не все возможные читатели Конституции. Мы-то уже привыкли друг к другу и поднаторели в политических терминах, мы легче поймем «что хотел сказать автор». А сколько читателей будет у Конституции! Они еще многоразличнее станут толковать написанное. И надо исключить РАЗЛИЧИЕ В ВОЗМОЖНЫХ ТОЛКОВАНИЯХ. Толкование должно быть одно — иначе невозможно применять Конституцию, невозможно на ее основе писать законы. Собственно, значимо не то, «что хотел сказать автор», не «с какой целью он писал» — значимо лишь «то, что он фактически написал». Ибо всякий будущий применитель Конституции лишен возможности опросить автора, он может лишь строить догадки о намерениях автора. А вот написанный текст лежит перед глазами — и это единственный документ. Требуется, чтобы он был бесспорным.

А ведь какие возможны вроде бы самые ничтожные изменения. Например, полвека назад писалась Конституция, где была фраза: «Президиум Верховного Совета издает Указы, толкуя законы». Но окончательно она была отредактирована в форме: «Президиум Верховного Совета издает Указы. Толкует законы». И это превращение одной фразы в две превратило «указы» из подчиненного инструмента ТОЛКОВАНИЯ ЗАКОНОВ в нечто РАВНОПРАВНОЕ ПО СУТИ САМИМ ЗАКОНАМ. И «президиум» получил право фактически принимать законы, минуя Верховный Совет! Дабы избежать таких «мелочей», влекущих громадные последствия, надо быть крайне внимательным к формулировкам, пережевывать их по многу раз. «И последнюю проверку завершая, тот же лист он читает снизу сверху, а не только сверху вниз». Да, нам приходится уподобляться и этому персонажу Твардовского.

Ибо мы хотим написать **ДЕЙСТВЕННУЮ**, не лживую, не пропагандистскую, не брежневски-сталинскую конституцию.

В итоге обсуждений как в Рабочей группе, так и на пленарных заседаниях Конституционной комиссии РСФСР мы пришли к такой структуре ее, в которой все идет от человека. Человек имеет прирожденные права. Он, вступая в отношения с другими людьми, создает общество, где все связаны взаимными правами и обязанностями. Гражданское общество в целях своего благополучия и устойчивости создает себе правительство-государство. Конституция предусматривает структуру главных органов власти, дает им полномочия и ограничивает их в интересах нерушимости исходных прав человека. Напомню, что согласно сталинским учениям законы и Конституции, кодексы и своды защищали не **ЧЕЛОВЕКА**, а «**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ**». Не говоря уже про абстрактность этого понятия «общественные отношения», суть была в том, что в нем растворялась конкретная неповторимая личность. Во имя «общественных отношений» целые слои населения объявлялись «общественно опасными», «лишенцами», «социально-вредными». В другой раз — теми же методами «защищались» другие «общественные отношения», но сам человек не защищался, он игнорировался и в том, и в другом разе. От этого мы решительно ушли.

Конечно, и тут не обходилось без трудностей. Желая утвердить роль и значимость человека, иные допускали перекося в сторону безмерного раздувания **ПРАВ** при игнорировании **ОБЯЗАННОСТЕЙ**. Психологически это ой как понятно. Десятилетиями человек был лишен у нас всех прав, хочется высшими законами затвердить за ним как можно больше прав! Но такое решение оказалось бы искажением, креном в исторической перспективе. Поэтому мы, поспоривши невзирая на лица, сбалансировали права и обязанности.

Конечно, находились любители «простых решений» со стороны. Мол, разработаны в таких-то западных Конституциях хорошие государственноведческие и политологические концепции-конструкции, быстренько их перейдем, впишем в конституцию, все будет поступать правильно. Но на этой наивной позиции, против которой одинаково, хотя и в разных словах, предостерегают и Зиновьев, и Солженицын, и Чалидзе, конечно, стояли единицы. Большинство понимало, что конституцию мы пишем не абстрактную, а для конкретной страны, называемой Россия, с ее тысячелетней традицией. И что мало создать блестящую самосогласованную фикцию, надобно создать нормативный документ, который **БУДЕТ ПРОЧИТАН С ПО-**

НИМАНИЕМ и который МОЖЕТ БЫТЬ ПРИМЕНЕН В НАШИХ РЕАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ. Нереального, неосуществимого, невоплощаемого — нам не нужно. Мы сыты по горло, по уши «великими светлыми мечтаниями». С пониманием всего этого мы и работаем.

Вскоре проект Конституции РСФСР будет опубликован, все смогут с ним ознакомиться. И то, как он будет прочитан большинством населения, что в нем заметят, чего нет, поможет нам скорректировать формулировки. Некоторые вещи мы до сих пор не сумели решить. Остаются открытыми задачи о выборе флага, герба, гимна. Конечно, «пролетарии всех стран» на гербе Российской Федерации неуместны. Но чем заменить? Двуглавым орлом, даже скинув с него корону, как было сделано в марте 1917? Или напялив на орла серп и молот? По-видимому, эти вопросы следует решать конкурсом. Или отложить их решение, не так уж страшно, если на печатях лишний год покрасуется то, что вырезано на них вот уже 70 лет.

А вот сама Конституция — вещь неотложная. Ее надо принимать немедленно. Ибо в рамках прежней, сталинско-брежневской Конституции, невозможно проводить программу перестройки нашей экономики, которую сейчас в тех или иных формах принял и российский парламент, и союзные власти. Экономические преобразования, «500 дней» натываются на необходимость предварительного принятия законов, а по содержанию своему новые законы неизбежно будут противоречить старым Конституциям.

Вот почему мы спешим с разработкой нового текста. Вот почему мы работаем с 9 утра до 23 часов вечера, а техническая группа за ночь распечатывает нам к утру тексты, по которым мы договорились к вечеру. Вот почему в тексте могут оказаться очевидные пробелы-просмотры, и мы приглашаем всех внимательно вчитываться в предлагаемый вашему вниманию вариант.

Иначе будет, как у Ильфа-Петрова: «50 редакторов и 500 корректоров старательно трудились над выходом в свет Большой Советской Энциклопедии. И все равно на титульном листе стояло: „Большая Советская Энциклопедия“».

*Архангельское,  
28 сентября 1990 г.*



## **Какую Конституцию мы хотим?<sup>1</sup>**

Готовится новая Конституция РСФСР. Но авторы демократических проектов могут столкнуться с непониманием, а то и с сопротивлением...

В стране меняется общественный строй. Это изменение должно быть отражено конституционно. Конечно, изменение строя — вещь не простая и не гладкая. Некоторые запугивают нас, будто бы всякое изменение общественного строя неразрывно связано с революцией, с гражданской войной и вообще с развязыванием насилия в тех или иных формах. Тут на свет божий выходит убогость их марксистского образования, которое знало одну только «повивальную бабку истории» с ножом в руках. Нет, даже в нашей родной России смена крепостнического бесправного строя на другой случилась в 1859—1866 годах посредством мирной Великой Реформы. Государство обрело совсем иные формы, иное устройство — без развязывания общественного насилия (хотя кое-кто из неудачников и шептал, что, мол, надобно срубить сотню тысяч голов). Примерно в те же десятилетия Бисмарк изменил общественно-государственный облик Германии, которая из сотен разрозненных феодальных княжеств вдруг сделалась централизованным индустриальным государством — тоже без какой-нибудь гражданской войны (хотя одиночки-эмигранты и грозили из-за границы, что свергнут Бисмарка посредством мировой революции). Примерно тогда же революция Мэйдзи преобразовала Японию из средневекового сегуната в динамично развивающееся конституционное государство под верховной властью императора. Опять же без сколько-нибудь заметного общественного насилия, без революции как кровопролития. И все мы, активно работающие над проектами новой Конституции РСФСР, хотим, чтобы насилие не вторглось в нашу жизнь. Самое принятие новой Конституции должно помочь нашему обществу мирно сменить общественный строй.

Дабы этого достичь, надо, чтобы Конституция была реалистичной, а для этого необходимо, чтобы те, кто над нею работают, учиты-

---

<sup>1</sup> Новое время. 1990. № 40. С. 26—27.

вали сопротивление материала. Как всякий скульптор должен знать пределы возможностей своего материала, его «сопротивление», будь тем материалом гипс или мрамор; как любой инженер, проектирующий мост через реку, должен знать надежность — сопротивление и мостовых ферм, и интенсивность размыва берегов, и высоту проходящих под мостом судов — так и автор конституционного проекта должен помнить и предвычислять «сопротивление материала», связанное с психикой народной. Ибо работающая Конституция — это легальные формы жизни народа. Народ же у нас вырос в презрении к конституции, к Конституциям вообще. Я имею в виду не только то неверие в конституционные словеса, которое присуще поколению — современнику Брежнева. Или поколению времен Сталина, для которого конституция в лучшем случае выглядела недоступным сиянием рубиновых кремлевских звезд, когда приходилось гибнуть «в беззвездных топях Колымы». Я говорю даже не о том безразличии к конституции, которому учат теперь на всяческих обязательных курсах. Вдалбливают что, мол, государство — это группа вооруженных людей, которая может отправить других, безоружных или хуже вооруженных, в тюрьму, а посему, мол, да здравствует «отмирание демократии»! Нет, и прежде многие даже честные мыслители России пренебрежительно относились к государству, к его легальным формам, конституции. Достаточно припомнить имена философов Льва Толстого и Владимира Соловьева, политиков Кропоткина и Бакунина. Вспомнить размашистые дореволюционные строки Александра Блока:

«Ты будешь доволен собой и женой, своей Конституцией куцой, а вот у поэта — всемирный запой, и мало ему конституций!»

Или же народную убежденность:

«Закон что дышло — куда повернешь, туда и вышло». Так что у последующих «профессиональных эксплуататоров отсталости в российском мышлении» была почва.

Следующая черта психики, с которой должен вдумчиво считаться законодатель, — это понимание свободы как ничем не ограниченной воли. Что хочу, то и делаю, раз уж свободу дали. Опять же еще в XIX веке великие русские писатели отмечали сию черту нашего народа. И сегодня у нашего парламента при работе над Конституцией наблюдается определенный крен в сторону подчеркивания прав. Исторически и психологически это, конечно, понятно. У нас все еще сохраняются этикие пережитки рабской (или инфантильной) психи-

ки — мы требуем права. Пусть кто-то сверху даст права или, как совершенно бессмысленно выражаются, — «гарантирует права». А на самом деле «права» — это права личности, от Бога ли данные, природные ли, неотъемлемые, как бы это терминологически ни именовать. Это права человека самого по себе. Они присутствуют до всякого правительства. До конституирования государства. Они живут в душе человека и, если он сильная личность, не нуждаются ни в чьей санкции. Они возникают сами всюду, где образуются устойчивые сообщества людские, общежитие человеческое. На следующей стадии, когда гражданское общество изобретает себе правительство (призвав ли князя из варягов или заключив общественный договор между равноправными субъектами — это может происходить тысячами разных способов), тогда уже правительство берет на себя обязанность по сохранению и обеспечению сих неотъемлемых прав.

«Правительства создаются для того, чтобы охранять эти природные права, и, если правительство не хочет или не может справиться с этой задачей, народ вправе низвергнуть такое правительство» — такова фундаментальная формула всего Правового Государства. Однако по своей природе права человека — это права человека перед другими людьми. А в таком случае сразу видно, что мои права — это обязанности других людей. Напротив, права других людей — это мои обязанности перед ними. Права и обязанности сливаются неразрывно. Эта простая и неопровержимая точка зрения часто не находит понимания. Крен, про который я начал говорить, выражается в страхе перед словом «обязанность». Мы все еще мыслим на манер вольноотпущенников, которым господин подарил свободу, но которые знают только про обязанности перед господином. «Обязанность» воспринимается как «обязанность перед государством», «перед правительством», «перед командно-административной системой», а такими обязанностями мы сыты по горло. Поэтому, когда я предлагаю назвать, например, раздел Конституции РСФСР «Права и обязанности граждан», большинство вычеркивают словцо «обязанности», создавая перекос в сторону безбрежных прав. Я же думаю, что обязанность человека, гениально сформулированная два тысячелетия назад: «Не делай другому того, чего не хочешь себе», — обязанность, не предполагающая никакого Кесаря, должна быть отражена в Конституции. Вот почему в качестве одного из принципов будущей Конституции я и предложил двустороннюю формулировку: «Граждане РСФСР свободны и ответственны». Но ее не приняли...

Другой пример, где метафора «сопротивление материала» обретает уже очертания реального целенаправленного сопротивления масс. В одном из проектов будущей Конституции предложено учредить должности губернаторов, каковые по назначению Президента РСФСР будут управлять региональными и национальными единицами. Но вот на днях Коми АССР провозгласила свою Декларацию о суверенитете, убрав эпитет «автономная» и назвав себя «национальная». В этой Декларации Коми республика фактически повторила весь объем заявки на суверенитет, содержащийся в Декларации о суверенитете РСФСР, даже пошла чуточку дальше. Спрашивается, ввозить ли им в Сыктывкар из Москвы губернатора на танке?! Население, воля которого отразилась опосредованно в голосовании на Верховном Совете Коми АССР, не потерпит ущемления своих прав, ежели попробуют навязать ему сверху кормчего-губернатора! Ведь если принять проект новой Конституции, базирующийся на идее губернаторского управления, то можно с абсолютной уверенностью предсказать: все автономные республики и области (отнюдь не одна только Коми АССР!) в лице своих представителей на Съезде народных депутатов РСФСР проголосуют против такого проекта Конституции.

Б. Ельцин пообещал вынести проект принципов Конституции на референдум. Самое проведение референдума есть небystрое и дорогостоящее занятие, но главная опасность в другом. Любая фраза, содержащая более пяти слов, может быть перетолкована вкривь и вкось. При низкой политологической культуре населения, которое семь десятков лет отучали и мыслить, и вслушиваться в чужие мысли; при нашей непривычке к референдумам; при нашей замороченности совершенно иными бытовыми тяготами — как ожидать от населения тщательного вникания в государствоведческие принципы и их формулировки?! Десяток принципов, злагаемых в Конституцию, означает <sup>2</sup><sup>10</sup> возможных комбинаций ответов, если считать только грамотные ответы. И вот многие тысячи сочетаний этих ответов, в том числе основанных на недоразумениях, будут шевелиться в душе избирателя, вошедшего в кабину для голосования. Как он их отразит? Разве что пририсует «ушки» к вопросам в бюллетене, бессмысленно перечеркнет и задумчиво сплюнет. А скорее всего, в наших условиях он попросту не пойдет на референдум. Один депутат подсчитал, что в абсолютно идеальных условиях можно рассчитывать собрать в пользу утверждения принципов максимум 51 процент голосов, а реалистически число будет много меньшим. Расчеты правдоподобные, но ведь если

они подтвердятся после референдума, то это будет означать крах идеи всенародного одобрения принципов Конституции. Зачем же нам дискредитировать будущую Конституцию? Нигде ведь в мире Конституции не выносятся на референдум до их принятия парламентом. Иногда они голосуются — если утверждаются референдумом — после того, как парламент принял, да и в этом случае голосуются не по статьям, а в целом. Если уж проводить «референдум по принципам», то только в едином пакете принципов, дабы избиратель мог дать один ответ: «да — нет», а не дробил бы его на 2<sup>10</sup> вариантов.

Другое злободневное замечание. Сейчас приходится каждодневно проводить правовое обеспечение вершащихся социально-экономических перемен. Верховный Совет РСФСР завален соответствующими законопроектами. Но едва ли не каждый из них натывается на несоответствие его с формально ныне действующей брежневской Конституцией, даже с поправками, проштампованными при В.И. Вороникове за пять минут. Например, мы в Комитете по законодательству обсуждали законопроект по местному самоуправлению — Конституция 1977 года мешает. Обсуждали законопроект о том же референдуме — та же Конституция 1977 года мешает. Хотя, скажем, субъекты Федерации заключить между собой экономическое соглашение — Конституция 1977 года мешает. А сию Конституцию, согласно ей самой, может отменить или изменить только Съезд народных депутатов, каковой созывается раз в год или, при большом напряжении, дважды. Поэтому вся, вся работа Верховного Совета РСФСР по созданию новых законов блокирована тупиковой квазиправовой ситуацией. Я думаю, что, имея в виду, что мы переживаем переходный период от одного общественного строя к другому, надобно на ближайшем же съезде провозгласить мораторий на нынешнюю номинальную Конституцию. Она, очевидно, устарела, безнадежно бессмысленна. Она неудобоприменима. Она опутывает тянущимися от покойников узами конструктивную деятельность наших законодательных органов. Приостановим ее. Будем принимать законы переходного периода. А когда утвердим новую Конституцию, тогда приведем эти законы в соответствие с нею.

*Румянцев О.Г.,  
народный депутат РСФСР,  
секретарь Конституционной  
комиссии РСФСР*

## **Новая Конституция для России: наши подходы<sup>1</sup>**

### **I. ГРАЖДАНСКИЙ МИР — ОСНОВНОЕ УСЛОВИЕ И ЦЕЛЬ КОНСТИТУЦИИ**

Необходимое условие принятия новой Конституции заключается в том, чтобы возвращение страны в открытый мир, в международное сообщество сопровождалось восстановлением гражданского мира в ней самой.

Часто говорят: «такой пожар бушует, а вы тут со своей Конституцией...». История свидетельствует: достойные и стабильные документы рождались подчас в ситуациях горячих, политически обостренных. Например, очень давно — в 1787 году в США; или совсем недавно — в 1977 году в Испании. Хорошая конституция может и должна стать средством достижения национального и социального согласия. Разработка и принятие нового Основного Закона — процесс коллективный, идущий с привлечением различных сил, создающий новое согласие. Впору вспомнить слова из Высочайшего Манифеста от 17 октября 1905 года, прозвучавшие за полгода до принятия первой российской Конституции — Свода основных государственных законов: «...призываем всех верных сынов России вспомнить долг свой перед Родиной, помочь прекращению сей неслыханной смуты и вместе с нами направить все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле».

Конституцию можно будет назвать готовой, созревшей, если вокруг ее будущего текста сложится консенсус. Впервые в советской России отдельная личность, равно как и естественно возникающие сообщества граждан приобретут иной статус. Пусть уйдет в прошлое дух взаимной ненависти и гражданской войны между властью и об-

---

<sup>1</sup> С дополнениями и изменениями 1991 года. Ранние редакции см.: Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 4—19; Народный депутат. 1990. № 15. С. 80—88; Конституция Российской Федерации: проект с комментариями. М.; Красноярск, 1991. С. 109—122; Комсомольская правда. 1990. 2 сент.; Сибирская газета (Новосибирск). 1990. 29 окт. //Архив ФКР. См. на сайте: <[www.rumiantsev.ru](http://www.rumiantsev.ru)>.

ществом — такое стремление закрепляется в самых первых строках новой Конституции, в ее преамбуле.

## II. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ЛИНИЯ: ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР

Самый склад новой Конституции показывает ее направленность на закрепление: 1) гражданского мира; 2) свободы личности и свободы выбора; 3) политической стабильности; 4) возможностей благополучия и экономического роста; 5) социальных и иных обязательств государства перед гражданами.

Принятие сбалансированного Основного Закона переменит отношения в треугольнике «государство — общество — личность». Это предполагает качественно иной, чем прежде, подход к Конституции — не как к документу лишь о государственном устройстве. Это — закон общества и государства. Новая Конституция представляется мне как действенное соглашение: она адресована свободной в своих действиях, сознательной и самостоятельной *личности*, готовой к осуществлению новых ценностей и устремлений, желаемых и принимаемых структурированным гражданским *обществом*, поддерживаемых и охраняемых современным *государством*.

Эта линия — основная в нашей концепции. Общество (самоорганизованный народ) — подлинный источник и носитель всякой власти. Государство же — свободное, демократическое, правовое и социальное — не более чем агент общества и личности; оно создается с ясно очерчиваемыми целями и правомочно решать лишь те вопросы, которые народ конституционно закрепляет за государством.

Таким образом, мы намечаем смену сложившейся модели отношений: от жесткого контроля со стороны тоталитарной власти над обществом мы идем к подобию многостороннего общественного договора. В тоталитарной системе само понятие общественного договора было условностью. Официальная политика снисходительно поспеивалась над «устаревшей категорией, взятой из XVIII века».

Нам эта ирония вполне понятна: советское государство не удалось в ограничителях. Власть правительства не смогла стать справедливой, не будучи основанной на согласии управляемых управляться подобным образом. Не было и добровольного отказа граждан от части их прав и свобод в пользу государства. Власть не была гарантом прав граждан, не охраняла их собственности и безопасности, зато сполна присваивала себе право безоговорочного распоряжения этими правами, паразитируя на распределительной монопо-

лии, перераспределяя не только материальные блага, но и информацию, эмоции и веру.

Некоторые наши политологи пророчат: «если и возможна модель общественного договора, то это может быть лишь договор авторитарного типа». Да, но с условием: если государство обеспечит стабильное повышение уровня жизни. Попытки мы видели в Венгрии, ГДР и Чехословакии образца 70—80-х. Однако с наступлением неизбежного кризиса в конце 80-х гг. договор не работал, зыбкая система противовесов нарушилась.

Проект авторитарного типа, называемый с 1987 г. перестройкой, вряд ли реализуем: решения и действия властей не имеют прочной, новой основы. Россия нуждается не в авторитарной модернизации системы. Народ исполнен решимости утвердить достойную жизнь каждой личности, возродив общество, и его силами очистить и сделать неизблемой демократическую государственность, для чего принимает новую конституцию — Основной Закон нашего общества и государства.

### **III. ОТЛИЧИЕ И ОСОБЕННОСТИ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ**

Будет ли новая Конституция существенно отличаться от своих предшественниц? Безусловно. Концептуальное отличие я уже назвал, назову еще ряд важнейших особенностей.

1. Конституция становится правовым документом в строгом юридическом смысле, базой всего законодательства, правовой основой государственной и общественной жизни. В текст включаются точно сформулированные содержательные принципы и нормы, на основании которых можно делать судебное заключение о конституционности или неконституционности тех или иных деяний. Конституция имеет прямое действие. Положения Основного Закона обязательно применяются судами, другими государственными органами.

2. Текст новой Конституции деидеологизирован, он не содержит идеологические директивы, заманчивые и эмоциональные посулы. Конституция перестает быть документом, устанавливающим определенную идеологию в качестве официальной государственной идеологии. При создании проекта новой Конституции мы отказались от следования догматам какого-либо учения. Правовой документ не будет выражать идеи, обосновывающие устремления определенных политических сил.

3. Конституция демократического правового государства не дает указаний на характер общественного строя, «общественной формации». Определение сути строя не является задачей Конституции, это вопрос политический, решаемый в ходе естественной по-



литической, парламентской жизни. Неправомерным представляется использование словообразований типа «социалистическая демократия», «демократический социализм», «социалистическая законность» и иных атрибутивных конструкций из арсенала «социалистического выбора» — ввиду полной правовой неопределенности сих понятий. А на вопрос: «что у нас будет, социализм или капитализм» — ответу: новый строй не будет ни социалистическим, ни капиталистическим; это будет демократический конституционный строй. Именно такое словосочетание закладывается в текст Основного закона.

4. Конституция исходит из принципа социального государства, определяя конституционные обязательства государства в социальной сфере. Государство призвано пытаться создавать условия сравнительного всеобщего благоденствия. Социальной Конституция может стать отнюдь не от частого употребления слова «социализм»; а от того, насколько удастся гарантировать ценности свободы, справедливости и солидарности, равенство возможностей и равенство перед законом и от того, насколько большинство общества будет понимать и принимать эти ценности как конституционные — то есть верные, достойные уважения и выполнения.

5. Наконец, Конституция должна обрести стабильность. За 73 г. Советская Россия познала четыре Конституции. Черета поправок 1988—1991 г. Уже создала фактически пятую. Новая Конституция станет шестым Основным Законом, а для России двадцатого века — седьмым. Это лучше Доминиканской Республики, имевшей в период с 1844 по 1966 год 31 конституцию, но явно хуже США, в 1787 г. первыми принявших национальную Конституцию, так и оставшуюся единственной. Седьмая российская Конституция, надеюсь, останется надолго. Она будет защищать себя, содержа весьма непростой механизм принятия поправок. И, в то же время, будет гибкой и компактной, не регламентирующей всех нюансов жизни. Новая Конституция оставляет простор для дальнейшего совершенствования жизнеустройства, для плодотворных дебатов и поиска согласия.

#### IV. СТРУКТУРА КОНСТИТУЦИИ

Вышеизложенное определяет структуру и последовательность разделов. Преамбула коротка, но торжественна. Ее суть: конституцию принимает ответственно выражающий свою волю народ-суверен.

Первым разделом стал свод основных принципов. Основы конституционного строя Российской Федерации должен знать каждый; дети будут учить их в школе. Значительную часть этих принципов нам

удалось поместить в историческую Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, принятую первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года. Отрадно, что большая часть участников работы над Декларацией плодотворно работает в Конституционной комиссии. Первоначальный вариант Декларации (который после трех бессонных ночей доработки в номере гостиницы «Россия» мы передали Ельцину, а он, в свою очередь, после выступления передал проект в Президиум Съезда) замыслился как неотъемлемая часть действующей и, далее, новой Конституции. После перетягивания каната в согласительной и редакционной комиссиях Декларация потеряла главное — юридическую силу. Пришло время восполнить эти пробелы. Декларация была обещанием; новая Конституция станет его выполнением.

Вторым разделом является наш российский билль о правах. Кстати, в американской Конституции билль о правах даже не входит собственно в текст, являясь конституционными поправками с I по X. Мы сознательно помещаем раздел об основных правах, свободах и обязанностях личности в начале, перед разделом о государстве — порывая с традицией подчиненности и второстепенности гражданина перед всемогущим государственным молохом. Не государство дарует права, но человек сознательно и ответственно пользуется совокупностью естественных и неотчуждаемых прав и свобод, данных ему самой природой. Конституционный каталог прав приобретает роль сильного инструмента защиты гражданина от возможной агрессии со стороны государства.

Третий раздел — «Гражданское общество» — необычен; такового нет ни в одной Конституции стран мира. Этот раздел составляет предмет нашей особой гордости. Неверно считают, что категория «гражданского общества» философская, а не юридическая. Мы не намерены вводить в текст туманные рассуждения, но вполне сознательно предлагаем возродить традиции и институты гражданского общества — мира людских отношений, естественно возникающих сообществ, интересов и устремлений. Здесь найдут отражение вопросы собственности, труда, религии, партий и общественных объединений, самоуправления, культуры, информации. Пойдет речь и о поддержке семьи. (Любопытно, что в полученном нами инициативном проекте «Конституции Соединенных Штатов Европы» семье посвящена уже третья от начала глава всей Конституции.) Наша Конституция не собирается поучать или регламентировать гражданское общество, это невозможно. Задача ее — легализовать институты

и отношения гражданского общества, обеспечив подлинно нормальное его структурирование и развитие.

Четвертый раздел определяет основы федеративного устройства нашей Республики. Принцип одготипности и равноправия субъектов Федерации для нас непреложен, к этому мы наверняка придем. В проекте Конституции делается шаг к уравниванию прав и возможностей различных по своему составу участников Федерации — национально-территориальных образований и собственно российских земель, наделаемых одинаковым конституционно-правовым статусом. Это наверняка ускорит неизбежную «губернизацию» России. При всей открытости и гибкости Российской Федерации нами проводится ясная линия на укрепление единства государства. Государственный суверенитет неделим; не может быть суверенитета вплоть до подъезда в доме, государственным суверенитетом обладает Российская Федерация в целом в пределах закрепляемых Конституцией полномочий.

Российская Федерация не создавалась снизу, через объединение частей; она «федерировалась» сверху, отдавая часть полномочий из центра на места. Один из последних примеров этого процесса — девятый параграф Декларации о государственном суверенитете РСФСР. И когда сегодня заводят речь о федеративном договоре, спекулируя на законных стремлениях автономий и краев к существенному расширению предметов их ведения, то за фасадом высоких слов подчас проглядывают нечистоплотные попытки развалить наше единство. Лишь бы любой (пусть даже такой!) ценой укрепить структуры центральной союзной власти. Конституция станет лучшей и самой надежной основой развития новых внутригосударственных отношений между участниками Федерации.

Пятый раздел закрепляет в Российской Федерации по-новому организованную систему государственной власти. Проводится четкий принцип разделения властей, взаимных сдержек и противовесов. По горизонтали — через разделение законодательной, исполнительно-распорядительной и судебной властей; баланс полномочий президента, парламента, правительства, верховного и конституционного судов. По вертикали — через разграничение полномочий и предметов ведения общероссийской власти, республик и земель в составе Федерации, местной власти и местного самоуправления. Разделить «единое и неделимое» полномочия советов, провести десоветизацию власти, дать разумные полномочия местному самоуправле-

нию — одна из непростых задач новой Конституции. Советская система меняется, так и не оправдав многих надежд.

Мы не вправе навязывать гражданам именно советскую форму власти: Моссовет, Ленсовет, Рязанский горсовет уже от нее уходят! Мы предлагаем в проекте, что «местное самоуправление включает местные представительные органы, демократически избранные исполнительные органы, органы общественного самоуправления, различные формы непосредственного волеизъявления населения. Название органа, порядок избрания и деятельности органов местной власти определяются республиками, землями в составе Российской Федерации». Так что любители советов могут с полным правом сохранить Советы — Конституция сему не препятствует. Сторонники же муниципальной власти также получают простор для приложения разумного мирового и российского опыта.

Шестой раздел содержит заключительные положения, в том числе порядок вступления Конституции в силу и порядок (весьма непростой) ее изменения.

Седьмой раздел — переходные положения, их требует самый характер переходного периода. Не все положения новой Конституции вступят в силу одновременно. Трудно проснуться в один прекрасный день и увидеть на дворе желанные благости.

Конституционные нормы будут входить в нашу жизнь по мере вызревания нашей готовности к новому строю. Наличие переходных положений есть механизм защиты Конституции; будучи гибкой и соответствующей жизненным реалиям, Конституция защитит сама себя от опасностей нарушения постоянного поправа некоторых, слишком уж «заоблачных» на сегодня норм в переходный период.

Необходимые пояснения к Конституции, толкование отдельных терминов, перечень упоминаемых в тексте конституционных законов предполагается дать в особом комментарии, пояснительной записке к тексту Основного закона. Это поможет гражданам лучше разобраться в сути документа и намерениях законодателя.

## **V. РАЗДЕЛЕНИЕ И ВЗАИМНОЕ УРАВНОВЕШИВАНИЕ ВЛАСТЕЙ**

Одна из центральных в нашей концепции — идея разделения и уравновешивания властей. Она проводится в трех плоскостях.

1. Власть в общем политическом смысле и ее конституционное ограничение. Государственные или общественные организации в своей деятельности обязаны соблюдать полноту реализации прав челове-

ка, уважать народный суверенитет, они не могут быть направлены на исключительное или путем насилия овладение властью или удержание власти; всякий имеет право и обязанность выступить против подобных устремлений. В чем смысл такого запрета? В том, что ни одна политическая организация не может игнорировать либо приостанавливать деятельность конституционно закрепленных институтов, не может непосредственно отправлять властные функции, не может стремиться к уничтожению иной политической организации, либо ее социальной опоры. Недостаточно провозгласить политический плюрализм, нужно принципиально исключить возможности концентрации власти и порождаемого этим насилия. Подобные действия Конституция определяет как противоправные. Посему целесообразно (подобно тому, как это сделано в Конституции ФРГ) в отдельной статье изложить критерии конституционности и подчеркнуть: силы, которые соблюдают перечисленные критерии, конституционны и могут действовать свободно.

2. Функциональное разделение властей, система сдержек и противовесов. Этот принцип вообще не был реализован в условиях реального социализма, посему не укрепился в нашей политической культуре.

Существенно, что система сдержек и противовесов призвана работать не только между основными ветвями власти, но и внутри самих этих ветвей. Это предполагает соответствующую организацию законодательного, исполнительного и судебного механизмов государственной власти.

Законодательная власть ограничивается референдумом, прямыми выборами президента, конституционным судом. Внутренним ограничением является и двухпалатное построение парламента.

Исполнительная власть имеет свои ограничения. Ключевая фигура — президент республики. Основу его легитимности дают прямые выборы. Президент ограничивает власть парламента, но и сам ответственен перед ним. Президент возглавляет исполнительную власть, но эта власть разделена между президентом, правительством, местной властью. Внутреннее разделение предлагается и для судебной власти. Конституционный суд не является частью общей судебной системы, меняется круг полномочий прокуратуры (общий прокурорский надзор почти упраздняется, но происходит усиление прокурорского надзора в судебно-следственной практике: главное для прокуратуры — поддерживать государственное обвинение в уголовном судопроизводстве), вводятся системы экономических судов, административных судов, Государственной финансовой инспекции.

3. Следующей плоскостью разделения властей является развитие самоуправления, власти самоуправляющихся сообществ: региональных (республики, земли) и местных. Конституция пропитана духом самоуправления, его гарантиями для различных естественно возникающих сообществ: местных, региональных, национальных, социальных, производственных, религиозных и иных сообществ. Исходя из того, что это формы самоуправления граждан, Конституция обеспечивает экономические условия, необходимые для самоуправления: свободу труда, собственности, предпринимательства и инициативы.

4. Отсюда — особое внимание экономической системе, ее отделению от политики и от власти. Экономике преобразил Закон о собственности, гарантирующий равноправие различных — перечисляемых! — форм собственности. В новой же Конституции закрепляются всего три принципа.

А. Принцип нейтралитета по отношению к различным укладам и секторам хозяйства, равенство различных секторов экономики перед законом (в том числе, перед Конституцией) — ставящее их в равные условия свободной состязательности друг с другом.

Б. Принцип свободы предпринимательства и гарантии его реализации.

В. Не определяются субъекты экономической системы — ими могут быть как предприятие, так и отдельный человек.

Конституция гарантирует одинаковые права юридическим лицам — владельцам собственности, собственникам — но не перечисляет форм собственности, не иерархизирует их. Нет выделения социалистической или общенародной собственности в качестве «основы экономической системы страны». Конституция обязывает государство гарантировать равенство перед законом и равенство возможностей для разных собственников — в их деятельности по использованию и приращению своего блага как части блага общего.

Вспоминаю справедливую мысль академика К. Кульчара, одного из отцов венгерской конституционной реформы 1989 года: «Логика разделения властей и недопущения монополизма, поддержки прав граждан следует применять во всем тексте Основного Закона».

Российская Конституция следует такой же здоровой логике.

## **VI. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА**

Наша Конституция — вовсе не венец определенного пути, не некий цементирующий итог. Скорее наоборот: она задает ориентиры

для общественного и государственного развития и открывает собой новый этап реформ — не только конституционно-государственной, но и отдельных, сопряженных с ней преобразований в различных областях жизни общества. Я бы сопоставил значение предлагаемой реформы с великими реформами Александра II, состоявшимися в 60—70-х годах прошлого столетия (XIX в. — **Примеч. ред.**).

Новый Основной Закон не просто меняет режим, но становится путеводной нитью для последующего комплекса преобразований. В тексте Конституции содержатся отсылки к нескольким десяткам законов. Это целая программа законодательной работы.

Органические законы конкретизируют, как нам прийти к новому жизнеустройству. Подготовка и принятие пакета таких законов — следующий после принятия Конституции шаг. Частью он уже выполняется.

## VII. КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ И ПРОБЛЕМА СОЮЗА РЕСПУБЛИК

В исторической Декларации о государственном суверенитете РСФСР нам удалось отстоять само сердце государственного суверенитета: полноту власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР, и верховенство Конституции и законов Республики на всей ее территории. Новая Конституция закрепляет этот непреложный для россиян принцип.

Возможно ли нам утратить конституционную инициативу, главный козырь нашего суверенитета? Конституция Республики оговаривает ее право на добровольное объединение с другими суверенными республиками (государствами) в Союз на основе договора. Однако не включены положения о конкретном Союзе ССР.

Вместе с тем проект без обиняков гласит: Российская Федерация уважает неотъемлемые права всех народов СССР и признает особое значение традиционных связей с республиками, исторически образовавшими СССР. Мы подтверждаем принцип добровольных двусторонних и многосторонних межреспубликанских договорных отношений — видя в них здоровую основу нового Союза — с более сложной федеративно-конфедеративной структурой. Если такое случится, то уж никак не на всевластии репрессивных органов. Не политическая воля «авангарда» явится стержнем нового Союза, им станет открытый общий рынок — товаров и идей, свободного обмена

людьми и ресурсами, через который будут реализовываться интересы и способности участников сообщества.

### **VIII. ПОМОЧЬ ПОНЯТЬ И ВОСПРИЯТЬ НОВУЮ КОНСТИТУЦИЮ**

Спрашивают все настойчивее: где главные препятствия на пути новой Конституции?

Главные преграды — отсутствие традиций плюс распад общества и государства. Задача сложна: не просто написать конституцию, но заложить традицию глубокого уважения к личности и праву, суду и государству, обществу и власти.

Когда я спрашивал американских сенаторов — что бы они хотели изменить в своей Конституции, то нередко слышал: «ничего — мы глубоко веруем в ту, которая есть». Прийти к такому вот — почти невозможному — отношению к Основному Закону в России будет нелегко, но необходимо.

Конституции надобно занять особое, исключительное место не столько в системе законодательства, сколько в российских умах. Постараемся преодолеть вросшее в нас глубокое игнорирование Конституции; Основной Закон должно не только уважать, но и соблюдать.

В этой связи обращаю внимание читателя на главу «Судебная власть», подготовленную подкомиссией под руководством Б.А. Золотухина. Впервые в нашей истории судебная власть выносятся на особое, отдельное и высокое место; как хранительница гражданского мира, прав и свобод личности она призвана обеспечивать справедливость и торжество закона в обществе. Такой подход позволяет надеяться на подлинно независимое правосудие и уважение к суду. Суду, который является не группой аппаратчиков, заботящихся о сиюминутной популярности в связи с предстоящими выборами, но Суду, способному действительно защищать даже самое непопулярное меньшинство и право граждан на протест против беззакония. И делать это лучше всякой прокуратуры.

Новая Конституция приобретает большое воспитательное значение, становится отправной точкой для усвоения незыблемых истин и неизбывных традиций, без которых есть лишь черная дыра социалистической законности.

Можно подготовить очень хороший проект, но это меньшая часть дела. Важнее обеспечить последующее восприятие Конституции, верно установив ход конституционного процесса.



## IX. КТО И КОГДА ПРИМЕТ НОВУЮ КОНСТИТУЦИЮ: НАБРОСОК ПЛАНА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА

Уважения достоин документ достоверный; встает проблема легитимности новой Конституции. Конституция будет подлинным и основным законом, коли будет принята полномочной на то властью.

Мировой опыт свидетельствует: основной закон принимает сам народ — либо непосредственно, через всенародную ратификацию, референдум, либо через уполномочиваемых на то полномочных своих представителей.

Мы осознаем, что Съезд народных депутатов РСФСР слишком обременен шорами политических симпатий, чтобы в гордом одиночестве принять документ, предполагающий смену «социалистического выбора и коммунистической перспективы». Возможно ли, чтобы орган, избранный по старой Конституции, старому закону о выборах принял Основной Закон нового, суверенного, демократического, правового и социального государства?

В наше бурное время оформляются самые разнообразные направления политической мысли и действия; избранный же по перестроечным, образца 1988—1989 годов, законам Съезд уже не отражает реальный расклад сил в российском обществе. Времени на раскату не осталось. Конституция — важнейшая основа для перехода к правовому государству, рынку и улучшению жизни народа.

Путь к новой Конституции лежит через ряд этапов; среди них:

- а) подготовка предварительного проекта Конституции;
- б) проработка проекта в комитетах и комиссиях российского парламента; учет массы предложений, совершенствование проекта;
- в) опубликование проекта, подключение к его обсуждению всех желающих россиян;
- г) вынесение проекта Конституции на Съезд народных депутатов РСФСР;
- д) через средства массовой информации — объективное разъяснение положений конституционной реформы;
- е) назначение сроков республиканского народного голосования, подготовка и проведение референдума по проекту новой Конституции.

Не исключаю, что если принятие новой Конституции возложат на нынешний Съезд народных депутатов, обществом будет использована широкая гамма средств давления на этот орган. Вспомним отношение народа к труднейшему избранию первым Съездом Пред-

седателя Верховного Совета РСФСР — хотя опросы общественного мнения показывали, что доверие народа на стороне Б. Ельцина.

Мы завершаем этап подготовки проекта — этап профессиональной работы. Начинается этап политической работы по обеспечению принятия новой Конституции. Это в 1977 году было легко, все шло через всенародное обсуждение и одобрение документа, подводившего итоги «исторического этапа на пути к коммунизму». Теперь сложнее.

Идет нервное соревнование двух революций — уличного бунта и коренной конституционной реформы. Принятие Конституции открывает простор для возрождения российской государственности и развития общества. Поле деятельности огромно, оно общее; и каждому, представителям различных партий и слоев, найдется место для самопроявления во благо России.

Мыслимо ли, чтобы нынешний Съезд народных депутатов принял документ, предполагающий изменение порядка его формирования и его состава? Ведь значительная часть сегодняшнего Съезда представляет не народ, а прежде властные структуры компартии. Предоставление такому форуму права на принятие новой Конституции — дело рискованное; это напоминает азартную рулетку, тогда как ставка в подобной игре слишком высока.

Казалось бы: естественнее было бы созвать учредительное собрание для принятия новой Конституции. В его пользу говорит возрождение интереса к прошлому народа и его государственности; учредительное собрание — символ парламентского, правового пути развития революции, попранного большевиками... Состав такого собрания более реально представил бы наше общество. Учредительное собрание можно созывать по-разному. В условиях революционной ситуации — очень быстро и решительно; в условиях многопартийности — спокойно, путем открытой предвыборной борьбы между различными политическими силами. Но, подумав, мы отложили мысль о целевом учредительном собрании, способном заместить собою Съезд депутатов.

Сегодня упор делаем на всероссийское народное голосование (референдум) по новому Основному Закону. Нас все время пугают «выбором, сделанным народом в октябре 1917-го года». Пусть, наконец, этот выбор состоится: если на референдум пойдут альтернативные проекты и будет выбран самый достойный из них.

## Х. ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — НА РЕФЕРЕНДУМ!

Мы готовы к решающему голосованию по проекту новой Конституции, первому в нашей стране конституционному референдуму.

Представительное учреждение — каким является наш Съезд народных депутатов РСФСР — организовало разработку и обсуждение проекта новой Конституции. Однако его принятие не может стать исключительным делом этого Съезда. Объектом волеизъявления граждан Российской Федерации станет проект нового обустройства России, сами россияне вынесут окончательное решение этого вопроса.

Великий просветитель Руссо спрашивал: «как может быть представляема воля?». Мысль нам особенно близка и понятна. Основной закон, не принятый через референдум, непосредственно квалифицированным большинством избирателей, уже не вполне является выражением общей воли.

А между тем процедура референдума не раз применялась в различных странах мира как раз для принятия конституций. Приведу лишь несколько примеров (в хронологическом порядке):

— Конституция Луи Бонапарта — Конституция VIII года во Франции (1799 г.): утверждена народным голосованием (плебисцитом);

— Основные конституционные принципы Луи Бонапарта во Франции (1852 г.): приняты народным голосованием (плебисцитом);

— Конституция IV Французской Республики (1946 г.): разработана учредительным собранием и одобрена всенародным референдумом;

— Конституция Дании (1953 г.);

— Конституция V Французской Республики (1958 г.): разработана и утверждена правительством, окончательное решение принято на референдуме;

— Конституция Турецкой Республики (1961 г.);

— Конституция Сенегала (1963 г.);

— Конституция Греции (1968 г.);

— Конституция Гамбии (1970 г.);

— Конституция Малагасийской Республики (1972 г.);

— Конституция Камеруна (1972 г.);

— Конституция Чили (1980 г.).

Последним Основным Законом, принятым через референдум, стала Конституция Филиппин (1987 г.). Богатый опыт и практика непосредственной демократии накоплены в Швейцарии, США, Австралии — там проводят референдумы часто.

Нельзя не отметить, что наши учебные пособия по государственному праву «буржуазных стран» трактовали подобные референдумы негативно, считая, что процедура народного голосования «создает оптимальные условия для навязывания народу воли реакционных кругов».

Оно и ценно, что, высказываясь однозначно «за» или «против» проекта Конституции, гражданин определяет свое отношение ко всему проекту в целом, его концепции, политической и нравственной ориентации. Гражданин голосует не за отдельные положения Основного Закона, а за тот вектор, который данный проект задает всему обществу и всему государству.

Конечно, идеальным явился бы созыв специального конституционного учредительного собрания, проведение демократических выборов на такое собрание. Однако сложная ситуация не позволяет нам идти на очередные выборы; люди справедливо возмущаются: «сколько можно голосовать, а жизнь все хуже и хуже!» На выборы народ уже не пойдет. Если что и заставит встрепенуться — так это новая, не навязшая еще в зубах форма непосредственного участия в политике: референдум.

Участие в нем сопоставимо с всенародными прямыми выборами делегатов учредительного собрания (ассамблеи), способного принять конституцию. Но второй вариант сложнее: гражданин сначала голосует за своего представителя, который впоследствии (быть может) проголосует при утверждении Конституции на заседании такого собрания (ассамблеи).

Замечательные наблюдения в пользу принятия Конституции через референдум, как ни удивительно, мы находим у «старорежимного» правоведа С.А. Котляревского: «...при известных социально-психологических состояниях наличной среды институты непосредственной демократии могут в большей степени отвечать началам правового государства, чем последовательно проведенный в его классических очертаниях представительный строй. Мы имеем в виду обстановку, в которой у массы избирателей рождается сознание, что этот строй не способен обеспечить указанное качество законов. Особенное значение это имеет для таких законов, которые возлагают известные но-

вые обязательства на население. Оторванность парламента от страны может стать очевидным фактом, который переживается, как нечто неправомерное, нарушающее права, а не только интересы граждан. В этом случае введение институтов непосредственной демократии может быть одним из средств обеспечить правовое верховенство».

Наконец, несколько цифр: в конце 1990 года 55 процентов опрошенных россиян и свыше 70 процентов москвичей высказались за принятие Конституции именно через референдум, а не на Съезде. А по данным февральского 1991 года общереспубликанского опроса ВЦИОМ лишь 11 процентов россиян однозначно не приняли бы участия в подобном голосовании и лишь 3 процента высказались бы против нашего проекта Конституции. Вот так.

## XI. СМЕНА ВЕХ

Осенью 1990 года сложилось своеобразное положение: проект еще не опубликован, а нападки льются полным потоком. Особенно отличаются «Советская Россия» и «Правда»; да и местная печать не уступает.

Но ведь это уже было: так называемая критика буржуазных концепций при отсутствии знакомства с самими критикуемыми концепциями. При голосовании по вопросу об опубликовании проекта часть членов комиссии была против: пускай, мол, критика продолжается, а проект выносить на народ не следует, дабы не смущать.

В одиночку отстоять наше стремление к обновлению не удастся. Те, кто довел Россию до ручки, приложат все силы и погубят реформу, а виноваты будут демократы, Ельцин и новая Конституция.

Нам нужна помощь сограждан — пусть дело мирной конституционной реформы станет общим для всех нас делом. Надо вместе отстоять нашу конституцию.

Россия вышла на качественно новый этап своей истории. Изменилось прежнее положение дел, при котором судьба обновления находилась в руках ограниченного круга авторитарных модернизаторов и их аппарата. Два встречных потока определяют возрождение России: становление гражданского общества внизу и становление демократической государственности сверху. Реформа входит в противоречие с государственной логикой «демократического, гуманного социализма» — той, на которой построены действующие Конституции Союза и России.

Можно потратить изрядно сил и средств на подновление основ закрепленного в нынешней Конституции строя, до умопомрачения

латать поправками манифест социализма. Но успешно реформировать можно лишь дееспособную систему; недееспособную следует менять. И не на баррикадах, а в ходе мирного, последовательного конституционного процесса.

Принятие нового Основного Закона продолжит многотрудный переход к демократическому правовому государству, свободному гражданскому обществу, современному образу жизни. Разумный план подготовки, принятия и усвоения новой Конституции — первооснова перехода к нормальной системе.

## **XII. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Сейчас, после нескольких месяцев напряженнейшей работы над проектом Конституции для России, можно сказать со всей определенностью: мы решили первую часть поставленной первым Съездом народных депутатов РСФСР задачи — подготовили новую Конституцию для России.

Завершен этап написания проекта. Впереди — самая широкая работа с обществом, его представителями в российском парламенте по разъяснению структуры, принципов и содержания проекта.

Надо готовить общественное сознание и публику к завершающему этапу нашей ответственной работы — к принятию новой Конституции Российской Федерации.

1989—1991

*Слободкин Ю.М.,  
народный депутат РСФСР,  
председатель Солнечногорского  
городского народного суда,  
кандидат юридических наук*

## **Гимн беспамятству<sup>1</sup>**

### **Критические заметки члена Конституционной комиссии**

Заранее прошу у читателей извинения, но вынужден начать с довольно длинной цитаты, которая имеет самое непосредственное отношение к предмету нашего разговора. Вот как она звучит:

«Я считаю, что необходим полный разрыв со старой советской терминологией. Название Российской Федерации не должно ничем напоминать о ее „советском“ или „социалистическом“ характере. Законодательный орган не следует называть „Верховным Советом“, а „Парламентом“ или „Думой“, или любым другим именем, которое окажется подходящим. Аналогично следует подходить ко всем территориальным объединениям Федерации, правительственным органам и т.д. Следует внимательно подходить, как мне кажется, не только к советской терминологии, но и к старой царской: до какой степени вы хотите, чтобы символы новой демократической России напоминали традиционные?».

С таким наставлением, обозначенным как «меморандум», обратился профессор Колумбийского университета (США) А. Рапашиньски к секретарю Конституционной комиссии, созданной на I Съезде народных депутатов РСФСР О.Г. Румянцеву, являющемуся одновременно лидером Социал-демократической партии России.

Судя по всему, «рабочая группа», сформированная из числа членов Конституционной комиссии и волонтеров-экспертов, восприняла наставления заокеанского профессора с большим энтузиазмом и полностью оправдала возлагавшиеся на нее надежды. В объемном проекте Основного Закона, насчитывающем более 60 страниц убогистого машинописного текста, ни разу не употребляются термины «советский», «Советы», «социализм», «социалистический», и нашу Республику впрямь предлагается именовать Российской Федерацией (РФ).

---

<sup>1</sup> Советская Россия. 1990. № 260. С. 2—3.

Не будет преувеличением сказать, что проект представляет собой своеобразный гимн беспамятству, которое свойственно «манкуртам», не ведающим, что такое связь времен и историческая преемственность. Слишком уж явно просматривается его политико-идеологическая направленность и социальная ориентированность на определенные силы нашего общества, которые фактически выступают за подмену одной идеологии другой.

Мне думается, что не лишена веских оснований версия относительно того, что правые силы, которые, однако, громогласно называют себя левыми, используя все находящиеся в их распоряжении средства идеологического воздействия, накаляют общественные страсти, чтобы облегчить принятие такой Конституции, которая им необходима для осуществления своих целей.

Остановлюсь на том, что, на мой взгляд, делает проект Конституции неприемлемым в целом. Первое и главное: этот документ заключает в себе отнюдь не созидательную и стабилизирующую силу. Он несет разрушение не только советской государственности, но и государственности России, которая была унаследована нами после Октября 1917 года. Ведь государственность немыслима без распространения власти на определенную территорию, пределы которой определяются внешними границами страны.

Сегодня опасность расчленения Союза ССР — это уже не плод излишне эмоционального воображения, а горькая и грозная реальность, которая осознается всеми, кто не лишен гражданской ответственности. Но как расценить, что в проекте ни разу (!) не упомянуто, кстати, вопреки и Декларации о государственном суверенитете РСФСР, что последняя на договорно-конституционной основе входит в состав СССР?! Напротив, начиная с преамбулы, настойчиво и последовательно внедряется мысль, что Российская Федерация представляет собой невесту откуда появившееся государство, у которого нет родословной.

Во всех разделах проекта конституционные нормы сконструированы таким образом, что в них не просто проповедуется «отделенческий зуд», а утверждается тезис об отсутствии Союза ССР как государственного образования.

Чтобы не выглядеть голословным, полностью приведу статью 10 первого раздела, имеющую заголовок «Российская Федерация в содружестве суверенных государств»: «Российская Федерация может добровольно объединяться с другими государствами в содружество или иной союз на основе договора. Часть своих прав она делегирует содружеству



(союзу) для ведения совместных общих дел, оставляя за собой право контроля и участия в их осуществлении. Суверенитет Российской Федерации остается незыблемым. За Российской Федерацией сохраняется право свободного выхода из состава содружества (союза)».

Когда конституционная норма в основе своей содержит правило, согласно которому республика оставляет за собой «право контроля» за содружеством по делегированным правам, то это означает, что она вообще ничего и никому не делегирует, поскольку контрольные функции исключают создание общих для содружества органов власти и управления.

Не по забывчивости и не в силу неведения авторы проекта упорно избегают всякого упоминания о Союзе ССР. В этом окончательно убеждаешься, когда вчитываешься в положения, определяющие компетенцию Российской Федерации. По мысли разработчиков проекта Конституции, исключительному ведению РФ наряду со многим другим подлежат: валюта, денежное обращение, эмиссия денег; внешняя политика и межгосударственные отношения; таможенное дело; режим границ и режим территориальных вод; прилегающая экономическая зона и континентальный шельф; федеральные транспорт и связь; деятельность в космосе; федеральные энергетические системы; ядерная энергетика; расщепляющиеся материалы; производство оружия, боеприпасов, ядовитых веществ и наркотиков и их сбыт; оборона и вооруженные силы, службы безопасности, федеральная полиция и т.д.

Если не прикидываться простаком, не замечающим очевидно, то вывод из всего вышесказанного напрашивается один: проект начисто исключает наличие общесоюзных органов власти и управления, слова же о том, что Российская Федерация «может» входить в какое-либо содружество суверенных государств, применительно к будущности СССР, ни к чему не обязывают. Может входить, а может и не входить.

Не потому ли автор статьи «Российский суверенитет: символы и реальности» (Московские новости. 1990. № 40), восторженно живописуя, что сегодня Россия на всех парах идет к новому конституционному устройству, которое дает импульс переменам в других республиках и неизбежно изменит весь облик Союза или того, что от него останется, не скрывает по этому поводу своего ликования.

Но если гипотетически допустить, что Конституция республики будет принята на базе рассматриваемого проекта, то Союз ССР исчезнет с политической карты мира и на месте тысячелетней России

возникнут осколочные государства, междоусобица станет обычным явлением, истощая многие из населяющих их народов и обрекая их на жалкую судьбу.

Другой момент. Думаю, мы поступаем не совсем правильно, когда, следуя укоренившимся в последнее время штампам, с необыкновенной легкостью бросаем в наэлектризованное общественное сознание слова «Россия» и «россияне».

Несмотря на то что рискую навлечь на себя обвинения «в великодержавном шовинизме», считаю необходимым подчеркнуть, что РСФСР (РФ) и Россия — это несопоставимые величины, и ставить между ними знак равенства — значит грешить против истины, против правды и логики жизни.

Исторически объединившиеся под крышей российской государственности народы — это не только народы, проживающие на территории РСФСР.

Строго говоря, Россия в историческом и географическом аспекте — не что иное, как государственно-территориальное образование, определяемое нынешними границами СССР. Неудивительно поэтому, что в международно-правовом лексиконе не проводится какого-либо существенного различия между понятиями «Россия» и «СССР». Это является вполне естественным, если учесть, что более 60 миллионов русскоязычного населения проживает за пределами РСФСР — в других союзных республиках, границы между которыми носят символический характер.

Уникальность и самобытная ценность нашей государственности, насчитывающей целое тысячелетие, если отвлечься от идеологических и прочих стереотипов, состоит в том, что ни одна из союзных республик не имеет однородного в национальном отношении состава населения.

Только раскольники и недруги советского народа могут плакаться по поводу «утерянной» национальной стерильности, поскольку с ее помощью оправдывается одно из самых позорных проявлений оголтелого национализма, обрекающего сотни тысяч людей покидать свои дома, бросать имущество и превращаться в беженцев.

В этой связи хотел бы заметить, что глубоко чтимый некоторыми нынешними политиками и законодателями глава Временного правительства России А.Ф. Керенский не допускал и мысли о расчленении послефевральской России и считал, что в плане конституционного устройства она должна представлять собой сильное феде-

ративное государство, в котором нынешним союзным республикам отводилась роль автономий.

Мы далеко ушли от этого, и слава богу. Но неужели мы позволим себе полностью отдаться националистическому и сепаратистскому угару и накануне третьего тысячелетия раздробим страну на президентские княжества и владения?

Внимательное изучение тех разделов проекта, которые касаются федеративного устройства, не оставляет сомнений в том, что они в завуалированной форме воспроизводят административно-территориальное деление, принятое в США. Но есть и разница, так как будущий президент Российской Федерации по проекту должен иметь своих «представителей» (наместников, губернаторов, префектов) в национально-территориальных и региональных образованиях, право назначать и смещать которых будет принадлежать ему одному.

Поскольку в проекте ничего не говорится о полномочиях выше-названных «представителей», можно предположить, что их функции будут определены в специальном законе, с помощью которого органы власти и управления национально-территориальных и региональных образований могут оказаться под полным контролем «президентских наместников». То, что эти опасения небезосновательны, свидетельствует, в частности, упорное нежелание авторов проекта видеть и замечать сложные процессы, связанные с объявлением высшими законодательными органами власти автономий своего государственно-политического и экономического суверенитета в составе Союза ССР и РСФСР. Не дожидаясь принятия Федеративного договора, они объявили о приоритете права РСФСР по отношению к правовым актам органов власти национально-территориальных и региональных образований по тем вопросам, которые отнесены к ведению Федерации.

В принципе, с таким подходом к разграничению компетенции между РСФСР и образующими ее субъектами можно и нужно согласиться. Однако в равной степени правило о верховенстве законов Союза ССР по строго определенным вопросам, отнесенным к его компетенции, должно действовать и по отношению к законам РСФСР.

Когда речь заходит о суверенных правах союзных республик и Союза ССР, то очень часто хотят представить дело таким образом, будто союзные республики «отказываются» от части своего суверенитета в интересах центра.

Считаю, что все разговоры об отказе или ущемлении суверенитета союзных республик, равно как и стремление именовать общесоюзные органы власти и управления центром, направлены на оправдание собственных сепаратистских поползновений и обусловлены желанием утвердить «верховенство» своих амбиций над интересами народа.

К сожалению, и об этом надо сказать со всей откровенностью, руководство Верховного Совета РСФСР, опираясь на поддержку праворадикальных сил, денно и нощно мечтающих о разгроме КПСС, выступающих против создания обстановки социально-политической стабильности и конструктивного сотрудничества, постоянно стимулирует конфронтацию и старается всю ответственность за экономические неурядицы возложить на союзные органы власти.

Несколько слов о руководстве республикой. Проект Конституции РСФСР, представленный «рабочей группой», ориентирован не просто на установление сильной президентской власти: он ориентирован на установление режима личной власти. Да, из первоначальных разработок убраны наиболее одиозные положения, касающиеся права президента назначать одну треть депутатов «Федерального Совета», по своему усмотрению отправлять в отставку правительство, назначать без ведома законодательного органа председателя Верховного суда республики. Срок полномочий президента сокращен до четырех лет (вместо семи, как предусматривалось ранее). Тем не менее объем его полномочий таков, что президентское правление превращается в правление одного человека.

Президент, согласно проекту Конституции, по праву «Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации» единолично назначает и смещает высшее командование вооруженных сил (заметим, что даже президент США не пользуется таким правом, поскольку обязан получить согласие конгресса на смену высшего военного командования); вводит чрезвычайное положение, отдает распоряжения о всеобщей мобилизации, приведении вооруженных сил в состояние повышенной боеготовности, о начале военных действий в случае нападения на Федерацию — с последующим одобрением или утверждением этих мер парламентом в трехдневный срок; заслушивает отчеты правительства и дает ему обязательные к рассмотрению рекомендации; возвращает парламенту принятые им законы на повторное рассмотрение и окончательное решение; назначает федеральных судей и т.д. и т.п.

Таким образом, только краткий перечень некоторых президентских полномочий, заложенных в проекте, убедительно свидетельствует, что руководство Верховного Совета Республики стоит на откровенно сепаратистских и бонапартистских позициях.

Если кто-то сочтет, что я слишком субъективен и без достаточных оснований обращаю внимание на четко обозначившуюся линию к установлению режима личной власти в РСФСР, то должен сказать, что такого же мнения придерживаются и почитатели «сильных личностей».

В упоминавшейся уже публикации «МН» выражено удовлетворение по поводу того, что отныне — в соответствии с «демократическим» проектом Конституции — в Российской Федерации должно утвердиться «два источника и авторитета власти» — народ и президент. Старая и новейшая наша история наглядно показывают, какую опасность представляет для страны один человек, стоит ему только удобнее расположиться в приготовленном для него кресле и сосредоточить в своих руках необъятную власть. Когда есть «источник и светоч» в лице того или иного политического деятеля, то другой источник власти, под которым понимается народ, быстро иссякает и высыхает, в то время как личный авторитет наливается бурбоной силой.

В соответствии с проектом новой Конституции РСФСР, который носит откровенно антисоциалистический характер, декларируется возможность иметь экономические блага не только для частных лиц и их объединений, но и для государства, однако основой экономики объявляется свободный предприниматель со своим предприятием.

Нет сомнений, проект Конституции рассчитан на то, чтобы вскоре после принятия в 1991 году нового Основного Закона РСФСР распустить Съезд народных депутатов РСФСР, прекратить полномочия исполнительной и судебной властей на всей территории республики и организовать проведение новых выборов на всех уровнях. Налогоплательщику это обойдется примерно в миллиард рублей, но властей предержавших это не беспокоит. Они исходят из понимания неминуемого краха столь рекламируемой программы «500 дней» и необходимости, когда это станет очевидным, удержать народ в повиновении, опираясь на реакционные положения новой Конституции.

Видимо, поэтому авторы проекта включили в свой проект и норму о том, что основные принципы Конституции не могут быть отменены. Тем самым они пытаются заложить в Основной Закон норму, которая призвана увековечить их представления о нашем общественном устройстве.

*Цанн-кай-си Ф.В.,  
доктор философских наук,  
народный депутат РСФСР,  
координатор подкомиссии  
Конституционной комиссии РСФСР*

## **Судебно-правовая система в контексте современной философии права<sup>1</sup>**

Народные депутаты РСФСР, входящие в состав Конституционной комиссии, отличаются не только своей принадлежностью к политическим партиям, но и разным уровнем общегуманитарной и политико-правовой культуры. И последний фактор может быть не менее серьезным препятствием для взаимопонимания и выработки единой концепции Конституции, чем различия в политических воззрениях. Поэтому мне кажется, что мы должны прежде всего договориться о едином понимании тех фундаментальных понятий, которые составят методологию нашей Конституции, своеобразную философию права законотворческой деятельности. Безусловно, что таким центральным понятием является понятие права. В этой связи мне хотелось бы познакомить наших депутатов с теми идеями, которые разрабатываются в нашей философской науке, и придать им практическую направленность в контексте задач по созданию новой Конституции.

В основу судебно-правовой системы должна быть положена новая — во всяком случае для нас — философия права, базирующаяся на признании общечеловеческих ценностей естественными и неотчуждаемыми правами человека. К числу таких ценностей следует отнести право быть свободным, право собственности и другие, сформулированные и провозглашенные во Всеобщей Декларации прав человека. Называя эти права «естественными и неотчуждаемыми», мы в данном случае не копируем философов Просвещения, так как хорошо понимаем социально-исторический и даже классовый характер этих прав. Мы хотели бы лишь подчеркнуть три момента.

1. Будучи по своему происхождению социально-классовыми, они в процессе своего исторического развития приобретают такое содержание, которое придает им общецивилизационный, общечеловеческий характер. Они как бы утрачивают свой генезис.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 33—36.

Вот почему нам кажется, что в Конституции в целом и особенно в разделе «Судебно-правовая система», надо избегать таких определений права, как социалистическое, буржуазное и т.п., чтобы подчеркнуть специфику правового государства вообще.

2. Перечисленные во Всеобщей Декларации права человека составляют личностное начало человека, природу человеческой личности, а потому их утрата или отчуждение по существу оказываются потерей самого себя, уничтожением личности. С этой точки зрения они и воспринимаются нами как «естественные», само собой разумеющиеся.

3. Признание этих прав естественными и неотчуждаемыми направлено против вульгарно-исторических концепций, ведущих к своеобразному правовому нигилизму, когда становится невозможным отличить право от бесправия. В правовом государстве с развитым, зрелым гражданским обществом право может быть истолковано точным и определенным образом, исключающим правовой релятивизм.

В правовом государстве, где наряду с ним существует автономно и суверенно цивилизованное гражданское общество, право выступает защитой свободы, чести и достоинства гражданина. На первый план выступает его охранная функция, а не карательно-регламентирующая, запретительная. Причем речь идет не только об охране и защите гражданина от посягательств на его свободу других граждан, организаций и т.д., но и от посягательства государства, которое может издавать преступные законы и быть преступным. Это следует особо подчеркнуть, учитывая исторический опыт нашего государства, с одной стороны, и с другой, практическое отсутствие у нашего сегодняшнего правосудия правоохранительных функций: суды являются придатком следственных органов, судебный процесс проникнут духом обвинения, прокуратура не уделяет внимания надзору за соблюдением Конституции, адвокатская служба неразвитая и находится под подозрением.

Интерпретация права в правовом государстве должна привести к отказу от определения права как воли господствующего класса, возведенной в закон. Это было односторонне и неверно уже тогда, когда данное определение вводилось в теорию и практику, и оно тем более не соответствует реалиям конца XX века. Такое определение права, ставшее для нашего правосудия хрестоматийным, не только не стирало грань между правом и бесправием, но и являлось источником

перманентной гражданской войны в обществе. Подчеркнув назначение правосудия быть охраной свободы личности, мы тем самым подводим под гуманистические цели нашей Конституции юридический правовой фундамент: личность оказывается реально суверенной и защищенной.

Следовательно, Конституция должна ориентировать судебную правовую систему на признание свободы и независимости личности как источника, первоначала ее прав. Таким образом, в новой Конституции должны быть четко указаны самоценность личности, охрана и защита ее, в том числе и от государства: права личности и государства должны быть сбалансированы. Короче говоря, на смену праву, как регламентации поведения личности, должно прийти право, как защита автономии личности в границах ее социального политического пространства. За пределами этого пространства, в сфере гражданского общества, поведение личности регулируется другими нормами.

Право, как защита свободы личности, абсолютно исключает наказание за образ мыслей, за намерение. С этой точки зрения объектом закона должна быть не личность как таковая, а ее действия и поступки.

Хотелось бы в этой связи поделиться еще одним соображением: что понимать под верховенством закона.

Во-первых, верховенство закона распространяется и на государственную политическую власть. Это возможно только в том случае, если законы принимаются исключительно выборными представителями народа на основе широкого и свободного обсуждения, а деятельность исполнительных государственных органов ограничивается их рамками.

Во-вторых, равнообязательность законов для всех инстанций и звеньев политической организации. Для государства, как и для личности, также должно быть ограничено социальное пространство. Из сказанного выше вытекает целый ряд практических следствий.

1. Демократизация уголовного процесса.
2. Не должно быть чрезвычайных судов и судей по особым делам. Должны быть ликвидированы в мирное время военные трибуналы и военные прокуратуры.
3. Суд присяжных.
4. Расширить исковое производство, рассматривая судебную деятельность по защите нарушенных прав субъекта как надзор за законностью.



5. Верховный Суд РСФСР должен быть наделен правом объявлять действия исполнительных органов неконституционными при рассмотрении как конкретных исков, так и практики в целом.

6. Судебная власть распространяется на все дела. И никто не должен привлекаться к ответственности за преступления иначе, как по постановлению или обвинению, вынесенными присяжными.

*г. Москва,*

*27 августа 1990 г.*

*Цанн-кай-си Ф.В.,  
народный депутат РСФСР,  
доктор философских наук*

## **Гражданское общество: реальность и понятие<sup>1</sup>**

Вероятно, теоретическое обоснование тех или иных разделов Конституции способствовало бы лучшему пониманию позиций друг друга и освобождению от чисто идеологического подхода к тем фундаментальным понятиям, которые заложены в основу концепции новой Конституции.

Вот почему мы хотели бы рассмотреть одно из ключевых понятий нашего проекта — гражданское общество.

Включение в структуру Конституции раздела «Гражданское общество» вызвало неоднозначную оценку как депутатов, так и экспертов. Одни увидели в этом оригинальность и самостоятельность разработчиков новой Конституции; другие критикуют нас, что мы не следуем традициям современных западноевропейских конституций, в которых такой раздел отсутствует. (Об этом уместно упомянуть, в том числе и для того, чтобы отреагировать на обвинения в копиизме и подражательстве западному либерализму.) Перейдем к теме нашего разговора.

Какие явления и отношения реальной общественной жизни лежат за понятием «гражданское общество» и какую функцию оно выполняет? Иными словами, что такое гражданское общество?

В научный обиход понятие «гражданское общество» прочно вошло в XVII веке, хотя, как пишет французский исследователь Доминик Кола, впервые оно было упомянуто уже в XVI веке в комментарии к «Политике» Аристотеля. Но сегодня этот термин широко распространен, а что касается нашей обществоведческой науки, то в ней он, может быть, наиболее распространенный.

Интересно заметить, что в немецком языке это понятие имеет двойное значение: и как гражданское общество в принятом значении, и как буржуазное общество. И такая двойственность не случайна, ибо действительно гражданское общество как относительно самостоятельная сфера социальной жизни начинает формироваться вместе со становлением буржуазного общества. Своей зрелости и суверенности гражданское общество достигает на высокой ступени буржуазного строя.

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 12–14.

К сожалению, в силу неразвитости буржуазных отношений в России и осуществленного в октябре 1917 года «цесарева сечения», превратившего нормальный, естественный ход развития, в России гражданское общество так и не сформировалось.

Проникновение во все поры социальной жизни тоталитарного государства, беспощадно подавлявшего малейшие попытки самоуправления, свободного ассоциированного самопроявления граждан, привело к тому, что общество было поглощено государством. Граждане, в свою очередь, превращались в винтики государственной машины. И только сейчас у нас начинается складываться гражданское общество.

Гражданское общество как реальность есть система экономических, духовно-культурных, нравственных, религиозных и других отношений индивидов, свободно и добровольно объединившихся в гражданские ассоциации, союзы, корпорации для удовлетворения своих материальных и духовных интересов, потребностей. Гражданское общество строится на принципе самоуправления, оно защищено традициями, обычаями, моральными нормами и правовыми законами от прямого вмешательства со стороны государства. Гражданское общество защищает себя от опеки и регламентации государственных властей. Когда общество почувствовало, что государство может представлять опасность для граждан (поскольку у него появляются собственные интересы и оно начинает издавать законы, направленные против граждан), тогда и начинается формироваться новое социальное пространство, защищенное от «оккупации» его государством.

«Основные кирпичи» фундамента гражданского общества составляют: а) собственность (имущество); б) труд; в) семья.

Это традиционное понимание гражданского общества берет свое начало от Локка, писавшего: «Гражданскими интересами я называю жизнь, свободу, здоровье и отсутствие телесных страданий и владение такими внешними благами, как деньги, земли, дома, домашняя утварь и так далее»<sup>1</sup>. И человек, будучи по природе собственником, подчеркивает Локк, должен обладать властью «охранять свою собственность, то есть, свою жизнь, свободу и имущество от повреждений и нападений...»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Локк. Избранные философские произведения в двух томах. М., 1960. Т. 2. С. 45.

<sup>2</sup> Там же. С. 50.

Основой добровольного объединения граждан в различные союзы, объединения и корпорации являются их интересы. Для удовлетворения последних нужны средства. Таковыми и выступают перечисленные выше формы союзов и сотрудничества, включая семью, церковь. Следовательно, гражданское общество выступает в качестве посредника между личностью и государством.

В структуре и содержании представленного проекта Конституции это четко выражено: во втором разделе раскрываются права, свободы и обязанности человека и личности, третий раздел посвящен гражданскому обществу, и лишь потом, в четвертом и пятом разделах, речь идет о федеративном государственном устройстве.

Надо подчеркнуть, что европейской традиции выделять гражданское общество в структуре общества следовало как молодой, так и поздний, зрелый Маркс. В знаменитом, ставшем хрестоматийным, «Предисловии» к «К критике политической экономии» Маркс специально пишет о гражданском обществе, противопоставляя его государству, подчеркивая недопустимость их смешения.

Таким образом, в реальности гражданское общество есть совокупность всех неполитических, негосударственных отношений.

В условиях перехода от тоталитарной системы к демократическому правовому государству у нас начинает складываться гражданское общество. Чтобы этот процесс не протекал стихийно, спонтанно, с непредсказуемыми последствиями, чтобы ввести сегодняшнюю смуту и неопределенность в твердые конституционные формы, в которых они перебродают и отстаются, мы и включили в проект Конституции раздел «Гражданское общество». В западноевропейских Конституциях такого раздела действительно нет, поскольку для них гражданское общество есть естественное, органичное состояние, формировавшееся столетиями. Уроки нашей отечественной истории и осознанная ответственность за настоящее и будущее заставляют нас настаивать на сохранении этого раздела в новой Конституции России.

**Шейнис В.Л.,**  
*член Конституционной комиссии РСФСР*

### **Сезон «охоты на ведьм»<sup>1</sup>**

В последние дни руководители, официальные инстанции и печать Коммунистической партии РСФСР развернули ожесточенную кампанию против неопубликованного еще проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренного Конституционной комиссией в качестве рабочей основы. Тема борьбы против этого проекта была одной из главных на недавнем пленуме ЦК и ЦКК КП РСФСР и вошла в его постановление.

Я ни в коей мере не хотел бы поставить под сомнение право российской Компартии заниматься критикой конституционного проекта или даже отвергать его в целом. Более того, это даже полезно, ибо проясняет позиции и позволяет гражданам нашей республики по достоинству оценить, кто есть кто. Два обстоятельства, однако, вызывают тревогу.

Первое — стиль критики. Авторы проекта Конституции причислены к так называемым антисоциалистическим силам. В конце XX века более чем когда-либо прежде понятие «социализм» и в теоретическом, и в политическом отношении стало одним из самых размытых, неопределенных понятий. О своей приверженности социализму в совершенно различных, по существу противоположных интерпретациях заявляют китайские руководители, Саддам Хусейн и лидеры Социнтерна. Претензии руководства КП РСФСР на монопольное знание того, что есть социализм и что представляет для него угрозу, по меньшей мере, чрезмерно амбициозны.

Напротив, понятие «антисоциалистические силы» в отечественном лексиконе имеет четкую привязку. Это — из незабытого арсенала «охоты на ведьм». Кампания против «антисоциалистических сил» в Чехословакии в 1968 г. была идеологической прелюдией и оформлением вторжения войск Варшавского Договора в мирную страну. Если поставить атаку, которую развертывают руководители КП РСФСР, в связь с недавними угрожающими выступлениями ряда видных военных, с ультиматумом, предъявленным Президенту СССР депутатом

---

<sup>1</sup> Россия. 1990. № 4. 29 нояб. С. 1.

В. Алкснисом на сессии Верховного Совета СССР, картина вырисовывается довольно зловещая. В нашем обществе накопилось довольно много озлобления и ожесточения, и подбрасывать поленья в костер — занятие безответственное и малопочтенное.

Второе — преднамеренное искажение смысла конституционного проекта, которому приписывают стремление восстановить «капитализм в его первобытной форме», ввести «тоталитарное государство с псевдodemократическим фасадом». Не могу допустить, что лидеры российской Компартии настолько необразованны, чтобы не понимать, чем отличаются предложения конституционного проекта от «дикого» капитализма и тоталитаризма. Трудно также поверить, что они настолько заняты текущей работой, чтобы не ознакомиться с действительным содержанием этого проекта, в котором недвусмысленно записано: «Никакая часть народа, никакая организация и отдельная личность не могут присвоить власть в государстве. Узурпация власти является тягчайшим преступлением». Вероятнее всего, речь идет о сознательной фальсификации, преследующей весьма неблагоприятные цели.

Любому здравомыслящему человеку очевидно, что нападки и ярлыки не служат делу, отнюдь не помогают выработать ту Конституцию, которая нужна республике.

Конституционная комиссия в составе 102 человек под председательством Б. Ельцина была создана решением Первого съезда народных депутатов РСФСР. К ее работе были привлечены несколько юристов-экспертов. Кроме того, на сегодняшний день мы получили около 40 проектов Конституции, присланных на конкурс. Документы эти интересны, прежде всего, как выражение общественного мнения, позиций и предложений, вызревших в нашем обществе. Специальное жюри рассмотрит все материалы и отметит лучшие из них.

Публикуемый проект Конституционной комиссии совпадает с теми положениями присланных документов, в которых их авторы единодушны. Например, почти все проекты выносят на первый план права человека. В тех случаях, когда авторы проектов расходятся, например, по вопросу о федеративном устройстве России, наш проект, как правило, занимает среднюю позицию. Мы не разделяем ни одну из крайностей, которые заложены в некоторых проектах.

Проект, разработанный рабочей группой и принятый, согласно решению Конституционной комиссии, за основу, был подготовлен

15 депутатами и 4 экспертами-юристами на основе огромного числа предложений, направленных в Конституционную комиссию комитетами и комиссиями Верховного Совета РСФСР, депутатами, многими гражданами.

Мы предложили назвать республику Российской Федерацией. Исключение слов «советская» и «социалистическая» из названия государства имеет под собой достаточно веские основания. Во-первых, сегодня понятие социализма еще менее ясно, чем 10—20 лет назад. Во-вторых, можно ли наше общество называть социалистическим? На этот счет существуют разные точки зрения. Стоит ли одну из них фиксировать в Конституции? Самое же главное — мы не считаем, что Конституция должна отражать идеологические борения и стереотипы. Несомненно, проблема социализма будет обсуждаться в нашем обществе и далее. Но это — не предмет юридического документа, который призван зафиксировать основы нашей общественной жизни.

Несколько сложнее ситуация с Советами. По моему мнению, Советская власть в нашей стране — это один из мифов, которые прочно вошли в общественное сознание. В том виде, как ее описал В.И. Ленин в своих известных работах, эта модель осталась практически непримененной. Ее нигде и никогда не было, в лучшем случае она существовала в каких-то зачаточных формах до середины 1918 г. После этого попытки осуществить данную теоретическую модель были, по существу, оставлены. Ход общественного развития опроверг основные, фундаментальные характеристики модели, которая некогда казалась столь многообещающей. Конкретно речь идет о неразделенности властей — законодательной, исполнительной и судебной, непостоянном, часто сменяемом и по преимуществу непрофессиональном составе представительных органов, выборах в основном по производственному признаку, классовом характере представительства в этих органах и т.д.

Мы, конечно, привыкли к названию «Советы» по отношению к парламентским или местным органам власти. Дело, однако, не в названии, хотя, возможно, другие варианты в большей степени отвечали бы нашему стремлению создать у себя государственные институты, которые были выработаны на долгом и трудном пути развития цивилизации. Я подчеркиваю: то, что представляет завоевание цивилизации в целом, безотносительно к тем или иным сменявшим друг друга социально-историческим формациям. Отработав в экономике

рынок, мировая цивилизация создала в сфере политики плюралистическую демократию, парламентские учреждения, муниципалитеты, принцип разделения властей, сдерживающих и уравновешивающих друг друга, и т.д. Можно, конечно, все это называть Советами, хотя такое название будет очень неточным. Но основной вопрос состоит в том, в какой мере создаваемые органы власти будут в действительности отражать соотношение общественно-политических сил и выражать общественные настроения.

Нас обвиняют в том, что мы стремимся сосредоточить чрезмерную власть в руках президента, делаем из него чуть ли не абсолютного монарха. Нет ничего более далекого от действительности. Мировая практика показывает две главные формы государственной организации республиканского строя — президентская и парламентская республика. В публикуемом проекте присутствуют оба варианта, поскольку единого подхода по этому вопросу не удалось согласовать даже внутри Рабочей группы. Президентский вариант обеспечивает устойчивость правительства. В свою очередь, правительство, ответственное перед парламентом, более строго отражает изменение соотношения сил в стране.

В руках президента, по обоим проектам, сосредотачиваются довольно широкие полномочия. Он избирается всем населением, его сила тем самым соотносена в известном смысле с силой парламента. Мы хотели бы наделить президента правом отлагательного вето, оправдавшим себя в Соединенных Штатах. В результате создается система, при которой президент не сможет сосредоточить в своих руках чрезмерную власть, а парламент не может издавать законы «сгоряча», не подумав.

Принципиально важным мы считаем разделение властей, создание системы сдержек и противовесов. Отдельные власти должны быть самостоятельными в своих сферах, влиять одна на другую и уравновешивать друг друга. Итак, не Советы, будто бы располагающие всей полнотой власти, а распределение власти между законодательными, исполнительными и судебными органами — одна из центральных идей проекта.



## Сможет ли государство указов принять конституционный душ?<sup>1</sup>

Как всем доподлинно известно, СССР предпринял попытку прекратить самый большой долгострой развитого социализма. Но основной камень в фундамент нового союза так и не заложен. СССР совершенствует свою Конституцию заплатами и до сих пор не имеет ее полного проекта. Россия, приняв в своем парламенте за основу проект новой Конституции РСФСР, как бы упростила задачу центра. Функции последнего, вероятно, закрепит союзный договор, «подписаться» на который пока немало желающих. Что до собственно Конституции России, то ее разработчики свидетельствуют, что в проекте еще раз намеренно сделан шаг навстречу союзу или союзу президентов...

### **Народный депутат РСФСР Виктор Шейнис:**

— Наша Конституция отличается от предшествующей по крайней мере по трем параметрам. Во-первых, она деидеологизирована. Некоторые участники прошедшего заседания Конституционной комиссии РСФСР видели в этом дефект. На мой взгляд, это преимущество. Дискутировать о капитализме и социализме можно, но это — не дело Конституции, ведь она нацелена на общечеловеческие ценности. Во-вторых, Конституция современна. Было предложение, кстати, просто перевести Конституцию США. Но при всем почтении к отцам-основателям, думаю, их Конституция для нас не подходяща, потому что этот документ возник в конце XVIII века и исходил из реалий североамериканских колоний. Нам же нужна Конституция, предполагающая современное устройство государственной власти. Здесь важнее опыт тех стран, которые в последние 10 лет переходили от авторитаризма к демократии, например: Испания, Италия, Бразилия. В-третьих, мы пытались сделать Конституцию работающей — законом прямого действия. По возможности мы не оставили декларативности в проекте. Самая декларативная часть нашей Конституции — суверенитет. По карману ли он нам сейчас? Да, если Россия начнет жить по средствам (кстати, вместе с армией). Ведь если армия будет лишь защищать суверенитет республики, а не имперскую политику, как сейчас, то и расходы на нее сократятся. И потом, нужно создавать структуры,

---

<sup>1</sup> Московский комсомолец. 1990. № 238. 16 окт. С. 1.

компенсирующие своим профессионализмом затратные функции армии. Нам гораздо дешевле бы обошлось вместо отправки призывников в зоны национальных конфликтов посылать туда профессиональные отряды, чтобы не получать обратно гробы.

В общем, давайте договоримся об основном принципе: Россия сама решает проблемы своих граждан, так же, как и то, с кем ей объединяться в союз, сообщество или содружество. Последнее решат республики. А проект нашей Конституции намеренно оставляет открытыми все вопросы, которые призван урегулировать новый Союзный договор.

**Народный депутат РСФСР Илья Константинов:**

— У России нет государственной границы — новая Конституция ее провозглашает. У нас нет единой территории, армии, гражданства — Конституция провозглашает. И все это — атрибуты суверенитета. И он в Российской Федерации объявляется неделимым. В Соединенных Штатах я задавал вопрос парламентариям: не пытаются ли какие-то штаты выйти из США? Мне ответили, что проблема была решена раз и навсегда во время гражданской войны, и больше ни у кого охоты не возникало. В нашей же ситуации, если сепаратистские настроения усилятся, то пойдет распад России, и тогда не исключен вариант кровопролития. Дорогой ценой мы придем к идее неделимой федерации: нас будут рвать на клочья. И все же при ясно выраженном (через референдум!) желании всего населения какой-то автономии придется пойти на отделение. Но это уже будет другое государство, и с ним сразу исключаются переговоры о собственном устройстве Российской Федерации. Не вошел, так не вошел.

В проект Конституции заложены два типа государственного устройства: президентская республика, когда президент — глава исполнительной власти, и полупарламентская. Я склоняюсь к первому варианту. При нашей неразвитой многопартийности мы получим в парламенте очень неустойчивое соотношение сил. Постоянно будут возникать новые коалиции, а значит, и перераспределение мандатов. Возникла новая коалиция в парламенте — правительство долой. Через некоторое время еще одна — правительство долой. Столкнемся с правительственной чехардой. Но когда под вопросом жизнь государства — это неприемлемо.

Вообще Россия оказалась в своеобразном положении. Ну, в первых, даже новая Конституция РСФСР не может забежать вперед

*Сможет ли государство указов принять конституционный дух?*

и сказать, будет ли союзный договор и насколько устойчивым. Во-вторых, Россия, по сути, никогда не управлялась собственными органами власти. Так что ей более других предстоит позаботиться о самостоятельности. В-третьих, Россия — базовая территория Союза, здесь находится столица СССР и Президент СССР. Не республика — уникам. Поэтому ей сложнее других республик разойтись с центром. Без конфронтации невозможно по определению, так как на одной территории не могут ужиться два правительства — одно из них лишнее. Центр становится избыточным. Президент может сохранять за собой представительские функции — скажем, внешнеполитические. По-моему, Михаил Сергеевич одно время в основном и сосредоточился на этом. В добрый час бы...

*Записала Вера Кузнецова.*

*Шелов-Коведяев Ф.В.,  
народный депутат РСФСР,  
член Конституционной  
комиссии РСФСР, координатор  
подкомиссии по национально-  
государственному устройству*

## **Проблемы федеративного государственного устройства в новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Начну с одного отрядного факта: на сегодняшний день в Конституционную комиссию поступили, включая отклики на опубликованный рабочей группой проект Конституции, предложения по будущему федеративному устройству России из 40 областей (66,5% от их общего количества) и из 20 автономных образований (65% соответственно). Все они были тщательно проанализированы, а высказанные в них замечания и пожелания — максимально учтены в переработанном варианте проекта. Их изучение показывает, что, за исключением единичных крайних, и потому неприемлемых предложений, мнения наших корреспондентов идут в том же русле, что и работа подкомиссии, отвечающей за написание раздела о федеративном устройстве российского государства.

Перечислю основные приоритеты нашей работы.

1. Итогом реформы федеративного устройства должны стать образующие Федерацию равноправные субъекты, образованные как по национально-государственному, так и по территориально-государственному принципу. Все они должны иметь одинаковый конституционно-правовой статус республик. Поскольку, естественно, не все территории, а, возможно, и не все автономии (области и округа) сразу смогут взять на себя все бремя ответственности, связанное с их конституированием в качестве республик, — предлагается предусмотреть в Конституции и такие образования, как федеральные территории, которые будут пользоваться постоянной помощью Федерации.

2. Поскольку практически все автономии, края и области не ставят под сомнение тот факт, что Российская Федерация, как это и предполагается самим понятием «Федерация», должна быть единым

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 4. С. 8—11.

государством, — мы включаем в проект положение о единстве территории Федерации. Ибо не существует (и никогда не существовало вообще) какое-либо государство без единой территории. Это вовсе не значит, что мы отрицаем право народов на самоопределение. Напротив, в проекте находит свое отражение возможность изменения границ в Российской Федерации. Механизм такого изменения, связанный, прежде всего, с проведением соответствующего референдума, результаты которого утверждаются затем федеральными органами, теперь достаточно подробно прописан как в тексте раздела о федеративном устройстве, так и в переходных положениях, и будет дополнен специальным законом. Предлагается лишь объявить мораторий на такого рода изменения на период принятия основ федеративного устройства российского государства и самой Конституции. Это делается только для того, чтобы не блокировать конституционный процесс и не вызвать в Федерации хаос.

3. В проекте четко определен ограниченный закрытый список (14 позиций) полномочий, относимых в исключительное ведение Федерации. По самой своей сути этот список ограничивается лишь теми полномочиями, исполнение которых Федерацией возможно действительно в интересах всех ее членов. Все остальное отдается на усмотрение и решение республикам (землям) и федеральным территориям. Такой подход представляется более конструктивным, чем жесткое определение исключительной компетенции республик (земель). Ибо стоит нам сформировать закрытый список полномочий субъектов Федерации, как мы лишаемся возможности без особых сложных процедур когда-либо существенно его расширить.

4. Принципиально важна и глава о взаимной ответственности Федерации и составляющих ее субъектов. В ней однозначно определены те последствия, которые возникают для Федерации и образующих ее республик в том случае, если одна из сторон грубо нарушает правила сосуществования в Российской Федерации и создает тем самым серьезные препятствия для жизнедеятельности ее членов.

При написании раздела мы считали принципиально важным избежать те опасности, которые следуют из предлагаемых нам крайних точек зрения. Можно назвать несколько пар экстремальных решений, во избежание которых мы избрали средний путь в переустройстве Российской Федерации.

1. Территориальный или национально-государственный тип федерации. История показывает, что идеальным является чисто тер-

риториальное устройство федерации. Однако для нас неприемлемо лишение сложившихся национально-государственных образований их статуса и преобразование их в чисто территориальные «штаты». С другой стороны, реализация чисто национально-государственного типа федерации неизбежно лишает русских их законного права на самоопределение, не учитывая реальные отличия в традициях между теми русскими по преимуществу краями и областями, которые отделены друг от друга зачастую многими тысячами километров.

Избрав тут среднее решение, мы учитываем, в том числе, и объективно существующие древние традиции федерализма в российском государстве — вспомним хотя бы Земские Соборы, особое положение в Российской Империи Хивы, Бухары, Прибалтики, Польши, Финляндии, ряда народов Северного Кавказа, Зауральских степей, Молдавии. Аналогично этому на территории России наряду с общеимперским правом действовали элементы Магдебургского права, законы шариата и адата, обычное и степное право.

Иногда предлагается также создать единую Русскую республику (или Республику Русь) наряду с другими национально-государственными образованиями. Помимо нереальности управления таким огромным образованием из единого центра, его создание в условиях нынешней напряженности в межнациональных отношениях может вызвать многомиллионный поток русских беженцев.

Поэтому предполагается, с учетом реалий экономической географии, образовать из существующих российских краев и областей несколько территориальных субъектов федерации (республик или земель), наряду с национально-государственными образованиями.

2. Губернии или бескрайняя федерализация. Сторонники унитарного типа российской государственности предлагают реформировать Российскую Федерацию путем воссоздания жесткого унитарного государства через губернизацию России. Для нас это утопическое решение неприемлемо, поскольку мы считаем принцип федерализма одним из наиболее эффективных механизмов перераспределения полномочий между разными уровнями управления в любом государстве.

Однако мы полагаем, что и простое декларирование за каждым автономным округом или областью статуса республики не решает проблем этих образований по существу. Ведь в действительности далеко не все нынешние автономные области и округа, так же как и административные края и области, в состоянии реально нести на

себе все положенное бремя обязанностей. Главным критерием здесь должна быть возможность содержать не только самого себя, но и, внося в казну федеральный налог, федерацию в целом. Это, в свою очередь, сопряжено с отказом от получения постоянной федеральной помощи.

Поэтому нами предполагается достаточно длительное существование в Российской Федерации, наряду с республиками (землями), и федеральных территорий, образованных как по территориальному, так и по национальному признаку и пользующихся постоянной поддержкой со стороны Федерации. Такой порядок был принят на начальной стадии становления многих федераций (США, Австралия и другие).

3. Приоритет прав народов или приоритет прав человека. Мы отдаем главное предпочтение второму. Для нас остается неизменным право народов на самоопределение. Но мы понимаем его так же, как и в международно-правовых документах — именно как право народов. Ибо в рамках одного сложившегося территориального, экономического и политического региона разные народы могут различно реализовать свое имманентно им присущее право на самоопределение.

4. Двусубъектность. В последнее время союзное руководство активно побуждает российские национальные республики стать одновременно субъектами РСФСР и СССР. Поскольку сами республики, входящие в РСФСР, в своем абсолютном большинстве заявили, что они хотят остаться в составе российского государства, то совершенно очевидно, что одна и та же республика не может быть одновременно субъектом сразу двух различных государств — России и СССР.

5. Что должно быть сначала — Федеративный договор или Конституция?

При благополучном экономическом положении и нормальном, постепенном развитии событий естественный их порядок должен был бы быть следующим: декларация о принципах федеративного устройства — Федеративный договор — Конституция Российской Федерации.

Суть проблемы заключается, однако, в том, что Федеративный договор должен заключаться между юридически равными субъектами федерации. Статус же административных краев и областей не равен статусу республик. Сформировать хотя бы несколько респуб-

лик из состава нынешних краев и областей быстро невозможно — на это уйдет как минимум несколько лет. Но и ждать с реформой федеративного устройства долее нельзя: так как только еще начинаемая экономическая реформа не даст мгновенных результатов, то, затягивая федеративное переустройство, Россию просто разорвет на части.

Поэтому мы полагаем, что Конституция Российской Федерации, принятая референдумом, способна стать, по самой сути такой процедуры принятия, общественным договором об основах нашей будущей жизни. Следовательно, и хорошо выписанный раздел о федеративном устройстве Российской Федерации, который войдет в состав текста Конституции, вполне может стать общественным договором об основах федеративного устройства, то есть, по сути дела, федеративным договором на весь период завершения формирования субъектов федерации — равноправных республик (земель).



*Д.А. Юрьев,  
ответственный редактор  
бюллетеня «Конституционный вестник»*

**Умом Россию понимать<sup>1</sup>**  
**Конституционный процесс в контексте  
политической борьбы: перемена лозунгов  
или обретение смысла?**

Не настало ли время прекратить споры о Боге, и вместо этого объединиться, чтобы разоблачить современные формы идолопоклонства? Сегодня не Ваап и Астарт, а обожествление государства и власти в авторитарных странах... угрожает самым главным духовным ценностям человека.

*Э. Фромм*

1.

Сегодня, когда по Европе наконец-то бродит только призрак коммунизма (напомним, что по смыслу «призрак» это дух умершего), становится все более очевидным: система тоталитаризма система неестественная, выключенная из процессов социального круговорота, лишенная, за счет интегрированного в нее насилия, возникающих в нормальном обществе противоречий (и балансов), система эта изначально обречена на ограниченное по времени существование, потому что она имеет ограниченный (невозобновляемый) ресурс и рано или поздно обязана рухнуть просто на основе внутренне присущих ей качеств, причем ее крушение процесс самообусловленный.

Означает ли это, что, в духе вульгарного исторического фатализма, все происходит независимо от воли и действий людей? Разумеется, нет! Ибо очевидно чем раньше система придет в неостановимое движение к своему закономерному концу, тем менее болезненно будет происходить это движение в стране, в которой

---

<sup>1</sup> Опубликовано в сборнике: Конституция Российской Федерации (проект с комментариями). Москва-Красноярск, 1991. С. 143–148.

экономика и дух народа еще не успели дойти до ручки, а накал социального недовольства не вышел еще за пределы рационального гражданского протеста. В этом смысле понятна огромная созидательно-преобразующая роль мощного антиноменклатурного народного движения, если оно (как «Солидарность» в Польше или «Гражданский форум» в Чехословакии) загодя возникло в недрах режима и задолго до исчерпания ресурса системы, подрывая в се репрессивно-охранительные устройства, привело в действие механизм ее самоуничтожения, взяв что бесконечно важно на себя ответственную роль ограничителя и регулятора негативных последствий такого самоуничтожения.

В этом же смысле понятна и роль так называемых «революционеров сверху». Правда, представляется нелепым считать подобных «революционеров» авторами и лидерами процесса это, по крайней мере, не более осмысленно, чем приписывать энергию гигантской лавины незадачливому альпинисту, более-менее случайно столкнувшему с верхушки горы маленький первый камушек.

Что же касается «революционной» деятельности номенклатуры после запуска ее крушения, то свидетельством чему опыт и Болгарии, и Румынии, и Союза она никак не способна выступить стабилизатором процесса своего собственного свержения, а вся ее лихорадочная активность оказывается сосредоточенной на одном как бы «увязать» общество и государство в одну связку с обреченным режимом и тем самым, по ее мысли, уцелеть, а на самом деле дополнить процесс гибели системы общенациональным крахом, распадом всех социальных связей и структур.

Таким образом, наиболее кратко охарактеризовать суть происходящего можно следующим образом: противоестественная тоталитарная система вступила в непримиримый конфликт с естественными требованиями людей, с нормальными общечеловеческими устремлениями. Более того, чем дальше разворачивается этот конфликт, тем нагляднее, понятнее становится его подоплека. И, можно сказать, сама жизнь оказывается главным противником консервативно-номенклатурных сил.

Что же им, бедным, остается делать?

Остается одно попытаться не допустить, чтобы люди воспринимали и анализировали действительность, одеть им на глаза

идеологические шоры и заглушить уши радиорупором. А средство для этого одно штампово-лозунговый гипноз, политическое шаманство.

2.

Как опытный дрессировщик, чередуя кусочек мяса с включением лампочки и ударом тока, разрушает естественные связи и привычки подопытной крысы и заменяет их нужными ему, дрессировщику, условными рефлексам, так и наши политические дрессировщики десятилетиями отучали людей воспринимать смысл идей и значение слов, превращая политическую терминологию в набор заклинаний.

Еще в первой половине XX века английский историк и философ Р.Дж. Коллингвуд писал о том, что наиболее опасная тенденция современной политической жизни то вытеснение рациональной политики, политики факта, разума и убеждения, иррациональной политикой, политикой массового гипноза и инспирируемой социальной истерии. Об этом же говорили и два великих специалиста по тоталитаризму Оруэлл, в своем романе «1984» введший понятие «речекряк» (речь, возникающая непосредственно в гортани, минуя мозг), и Сталин, в своем труде «Марксизм и вопросы языкознания» однозначно объявивший, с точки зрения марксизма, слово первичным по отношению к смыслу.

Да и как иначе можно было заставить людей жить в крысиных клетках того или иного «самого передового на свете строя», кроме как превратив их в дрессированные существа, для которых слова не способ мышлевыражения (а следовательно, и постижения действительности), а только лишь команды, в нужный момент приводящие в действие нужные условные рефлексы?

Вот почему рубеж сегодняшнего политического противостояния проходит в первую очередь не между партиями, не между идеологиями, не между политическими взглядами, а между двумя несовместимыми способами восприятия действительности нормальным и иррационально-истерическим. По этой же причине представляется очевидным, что замена одного гипноза другим, переориентация условных рефлексов (со звонка на лампочку, например, или с изма на антизм) это сохранение без изменений основы тоталитаризма истерического иррационализма.

И, конечно, если бы удалось перевести политическую борьбу в русло драки лозунгов, если бы в предвыборных теледебатах сошлись Чумак и Кашпировский, дело, за которое так долго боролись поколения номенклатуры, это дело было бы обеспечено: не одними, так другими.

Соответственно, если бы удалось перевести политический спор в выяснение реального содержания понятий и слов, употребляемых сторонами, уверен, в этом случае полная бессмысленность шаманского бормотания сразу стала бы очевидной всем.

3.

Проект новой Конституции Российской Федерации, возможно, пока еще далек от совершенства. Но одно можно сказать со всей определенностью: каждая глава, каждая статья, каждая фраза проекта выражает строго определенную мысль; любое положение проекта может быть объяснено и истолковано доходчиво и спокойно, без рванья на груди тельняшки и надрывных призывов не поступаться всяческими принципами.

И наоборот основная аргументация оппонентов проекта не поддается расшифровке дальше определенного предела. Примеры? Вот они.

Пример первый. «Проект Конституции предусматривает смену общественного строя, отрицает социалистический выбор, раз и навсегда сделанный нашим народом в Октябре 17 года. Проект отдает власть толстосумам и забирает ее у трудящихся».

Попрошу ответить что такое «социализм»? Социальное государство, перераспределяющее, по Энгельсу, доходы таким образом, чтобы обеспечить любому своему гражданину гарантированный минимальный уровень жизни? Тогда проект Конституции за социализм. «Общественный строй», альтернативный другому «общественному строю» капитализму, пренебрегающему социальными правами людей в угоду эксплуататорам? Тогда проект против, а бессовестный миф об «общественном строе» вы расскажите лучше кому-нибудь другому, а не нам, живущим в нищете и унижениях, по прописке и лимиту, с талонами и копейными пенсиями зато при социализме! на фоне (не будем, конечно, преувеличивать, но) фантастических достижений социальной политики ФРГ, Швеции, Дании и прочих цитаделей волчьего закона рынка.

А что касается «социалистического выбора», сделанного народом раз и навсегда... Знаете, а ведь до середины 20-х годов это называлось «октябрьским переворотом». И еще: почему бы не потребовать передачи всей власти в стране потомкам Ангальт-Цербстской династии, в соответствии с Ангальт-Цербстским выбором, сделанным народом в лице Семеновского и Преображенского полков, свергших Петра III и посадивших на престол Екатерину II летом 1762 года?

Но пойдем дальше. «Проект уничтожает Советскую власть, за которую гибли наши отцы, Советскую власть высшую форму демократии, подразумевающую всеобщее вовлечение народа в процесс управления, возможность отзыва депутатов, сосредоточение в руках Советов всей полноты законодательной и исполнительной власти. Советскую власть первый шаг на пути к отмиранию государства. Советскую власть, объединяющую ВСЕ СЛОИ И ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ ОРГАНОВ народного представительства».

Последняя формулировка (пропагандируемая народным депутатом РСФСР Ю.М. Слободкиным) своего рода шедевр. Это, несомненно, одна из наиболее четких характеристик (а тем более самохарактеристик) тоталитарного государства: государства, являющегося не РАБОТНИКОМ общества, выполняющим хотя и очень ответственное, но все-таки лишь ПОРУЧЕНИЕ общества, не совокупностью КОНТОР, занимающихся самыми разными, но отнюдь НЕ ВСЕМИ сторонами жизни человека, но ВЛАСТЬЮ, именно что «объединяющей все слои в единую систему органов». Всеобщность, тотальность суть тоталитаризма, при котором слово «государственный» становится, как во многих советских юридических текстах, точным синонимом слова «общественный».

Но не это главное. Главное что идея Советов (хороша ли она, плоха ли) фактически так никогда и не была воплощена в жизнь! И это никакое не откровение все видно невооруженным глазом. Видно, как сразу по прошествии Великого Октября ульяновская (ленинская) идея всеобщего классового народоправства (это когда тысячи рабочих, солдат и беднейших крестьян, непрерывно избирая и отзывая друг друга, будут все как один работать несколько лучше, чем как один продажный царский чиновник) на глазах у изумленной публики мгновенно претворилась в жесточайшую оли-

гархическую диктатуру партийной верхушки. Видно, как затем уже в 1936 г., после принятия сталинской Конституции, — советская система и на бумаге стала «советской» только по названию. Обычные представительные органы власти но предельно вздорно сконструированные, но невероятно многолюдные, но рассчитанные только на быстрый «одобрямс» партийных директив и именно с этой целью принципиально отвергающие профессионализм в политике, ибо лучший способ не дать кухарке, рабочему, крестьянину и т.д. РЕАЛЬНО управлять государством это посадить их всех в парламент в свободное- как правило от основной работы время. Система разделения властей но такая, при которой законодательные сельсоветы превосходят числом муниципалитет города Торонто и объявляют своей исключительной собственностью находящуюся над их суверенной территорией звезду Кассиопею, а исполкомы, кое-где перестав быть завхозами при горкомах КПСС, никак не могут решить, кем становиться им при «своих» Советах безраздельными хозяевами или мальчиками для порки...

Так зачем же стулья-то ломать, если речь идет не об «уничтожении советского государства», а о создании на месте неработающего несоветского государства государства работающего? А вот затем! отвечают оппоненты. Затем, что «смело мы в бой пойдем и как один умрем. В борьбе за это». За что за это? спросим мы. А за ЭТО ответят нам. За что, не важно. Главное, что умрем. Все. Как один...

Примеры можно множить и множить. И президент в проекте Конституции (занимающий, заметим, строго определенное ему Законом место; подконтрольный парламенту; избираемый всенародно) оказывается «абсолютным монархом» с точки зрения приверженцев системы, при которой любой первый секретарь заштатного райкома имел больше власти над своими беспартийными согражданами, чем над своими подданными самый-рассамый Людовик XIV. И права человека естественные и неотчуждаемые на свободную политическую деятельность в проекте ущемлены (это имеется в виду намерение конституционно запретить любой партии или общественной организации незаконно воздействовать на работу жизненно важных структур армии, милиции, судов и т.д. по самой сути своей обязанных выражать волю и защищать интересы исключительно всего народа в целом, а не какой-либо его части). И федеративное устрой-

ство, предложенное проектом, согласно толкователям, а) имперски отрицает суверенитет автономий (это когда говорится в расчете на жителей автономий); б) ведет к распаду Российского государства (это специально для сторонников единой и неделимой); в) отрицает суверенные права краев и областей (а это для граждан российских федералистов)...

Вот так, подтасовывая факты, искажая идеи, беспрерывно передергивая, твердо и неуклонно движутся наши уважаемые оппоненты напрямик к своей большой цели лишить спор о проекте новой российской Конституции смыслового содержания, выбить из-под ног авторов и сторонников проекта прочный фундамент разумных доводов, создать в обществе обстановку психоза и истерии, в которой аргументы не слышны, факты не видны, логика бессильна, а оглушенные громовым треском разрываемых на груди тельняшек и криками «кто тут, гады, супротив Советской власти?», одуроченные люди снова погружаются в кошмарный сон страха и бессмыслицы.

4.

Нет, не о словах спор «Советская Социалистическая» писать в Конституции или «Российская Федеративная». А о том, должны ли эти слова что-то означать, должны ли люди понимать, что они этими словами называют, должны ли они сознавать, какой жизнью они живут, и уметь отдать в этом отчет себе и потребовать отчета у других? Или, очарованные звоном шаманского бубна, они должны продолжать тупо и доверчиво взирать вперед, туда, куда кажут им своими пальцами старые или новые политические проходимцы?

В этом суть проблемы. Слова отрывают от смысла не просто так, не ради мистических идеалов и не во имя нового социально-биологического эксперимента. Имеется четкая политическая цель не дать “новому советскому человеку” снова стать человеком разумным, свободным, не дать и тем самым сохранить в неприкосновенности номенклатурную систему, неограниченную власть и материальные привилегии.

Вот почему возрождение сегодня некоторых идей рационалистов XVIII века не случайно, вот почему, как представляется, в обществе назрела необходимость оформления демократического рационализма как политического течения, противостоящего социально-истерическому, иррациональному менталитету.

Вот почему, кстати, не случайно и частое упоминание XVIII века в разговорах о новой Конституции. И это, со свойственной многим нашим оппонентам цепкостью взгляда, верно подметил курский философ В.Царев, в своей статье «В какую Россию верим?» («Советская Россия», 2.11.90 г., № 252) доблестно разгромивший перед всероссийской аудиторией опубликованные в «Курской правде» месячной давности наброски проекта Конституции двухмесячной давности. Так вот, возмущившись тем, что секретарь Конституционной комиссии О. Румянцев как-то назвал государство «агентом общества и личности» в духе «теории общественного договора Ж.-Ж. Руссо» (и, добавим от себя, в духе нормальных представлений любого современного цивилизованного человека), В.Царев вдруг догадывается: оказывается, «нас зовут в период первоначального накопления», в пресловутый XVIII век, злонамеренно проходя мимо «последующих» (видимо, вслед за Руссо) «версий» теории государства, мимо таких имен, как Гегель, К. Маркс, М. Вебер, Э. Дюркгейм, В.И. Ленин.

Вот тут позволю себе с В.Царевым не согласиться. Мне кажется, авторы проекта никак не могли пройти мимо некоторых из вышеперечисленных теоретиков. Потому что практика, выросшая из теорий этих теоретиков, отбросила нас в такую глубь времен, из которой мы только-только начинаем выбираться, отвыкая на ходу от ритуальных заклинаний, политических табу и социальных условных рефлексов. Выбираться да, пусть и по направлению к XVIII веку, потому что от него, как и от всей мировой истории, мы отстали на 73 года. Выбираться, и пусть не очередным лозунгом, но опорой послужит нам в этом новая Конституция Конституция здравого рассудка, Конституция нормальной человеческой жизни.

*Ноябрь, 1990 г.*



## **IV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**



*Альберт П. Блаустайн,  
Брюс Фейн (США)*

## **Разрабатывая современную конституцию<sup>1</sup>**

**(доклад, подготовленный специально  
для Конституционной комиссии Российской Федерации)**

В конституционной структуре просвещенных национальных хартий имеется ряд общих элементов. Эти элементы характеризуются здесь как отправной пункт серьезной работы по разработке Конституции. Конечно, в ходе дискуссий и в публикациях эти элементы должны приобрести плоть, быть дополнены и скорректированы. Многие элементы нуждаются в перефразировании с учетом проблем, которые должны быть поставлены перед теми, кто определяет политику, с целью их решения.

### **I. Преамбула**

В преамбуле должны быть сформулированы цели Конституции и подчеркнуты верховенство права, национальное спокойствие и личная свобода. Должен также быть указан источник законности Конституции, ее элемент суверенитета — т.е. согласие народа. В преамбуле следует повторить основополагающий принцип, отраженный в официальном комментарии к Конституции ФРГ 1949 г.: «государство обязано своим существованием воле народа, а не наоборот, как при фашистских или коммунистических системах».

В преамбуле не должно отдаваться предпочтение какой-либо идеологии, будь то приверженность Богу, целям марксизма-ленинизма или верховенствующей роли государства. Те, кто определяет политику, должны ответить на вопрос о том, достаточно ли провозгласить ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ государство, или Россия будет ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ СОЦИАЛЬНЫМ государством, имеющим определенные обязательства в отношении менее удачливых членов общества.

Наконец, преамбула должна быть проникнута духом вдохновения и драматизма. Конституция — это не обычный закон или корпоративная хартия, и она не должна иметь вид последних. Преамбула должна задавать тон. Не знаем, как это звучит по-русски, но хотели бы привлечь внимание к следующим словам из Преамбулы Конституции Японии 1947 г.:

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 73–90.

«Управление — акт священного доверия народа, его власть проистекает от народа, эта власть осуществляется представителями народа, и польза его идет во благо народу».

## II. Принципы управления

Именно в этом разделе определяется структура государства и провозглашаются принципы управления. Начать необходимо с суверенитета народа. Блаустайн начал Конституцию Либерии 1984 г. следующими словами:

«Вся власть проистекает от народа. Все свободные правительства учреждаются властью народа и на благо народа, и народ имеет право изменять и реформировать правительство, когда этого требуют интересы его безопасности и процветания. В целях обеспечения демократического правления, которое отвечало бы желаниям управляемых, народ имеет право в таком порядке, как это закреплено в настоящей Конституции, сместить своих государственных служащих и заполнить вакансии путем надлежащих выборов».

За суверенитетом народа следуют:

- а) верховенство Конституции,
- б) структура государства.

Природа Российской Федерации. Право автономных образований на самоуправление; полномочия автономий и меньших территориальных единиц; разделение властей; участие в исполнении властных функций; право на выход из Федерации. Полномочия, резервируемые за национальным правительством, предоставляются автономным и иным территориальным образованиям Российской Федерации (как в Канаде) или права, резервируемые за «штатами» или иными местными органами власти или лицами, делегируются центральному правительству (как в США)?

Эти вопросы следует обсудить подробнейшим образом. Можно начать с рассмотрения практики США, обратиться к Конституции Испании 1978 г. и к Конституции ФРГ 1949 г. Однако детали системы разделения властей должны основываться на воле народа Российской Федерации, а не на модели современной Конституции. См. также комментарии к разделам «Разделение властей» и «Гражданство».

Федерализм, как механизм разделения власти, включает тот принцип, что органы автономной, провинциальной или местной власти должны обладать полномочиями в тех сферах, где единообразие на общенациональном уровне не представляется привлекательным

или желательным. Школы, полиция, местные суды, использование земель, здравоохранение, дороги и внутренние отношения обычно (хотя и не обязательно) относят к этой категории. Конфликты между центром и местными представителями могли бы рассматриваться общенациональными судами. Органы местной власти должны избираться населением и иметь Конституции, фиксирующие разделение властей, сравнимое с разделением властей, отраженным в общенациональной Конституции.

в) нации и меньшинства

Здесь также следует начать с закрепления желания народа. Но анализ этих желаний должен включать указание на то, что возникает имманентный конституционный конфликт при обсуждении вопроса защиты и особых прав национальностей и меньшинств. В положениях Конституции, закрепляющих права человека, должно быть подчеркнуто равенство, они (эти положения) должны служить гарантией недопущения сознательной правовой дискриминации, по признаку расы, религии, языка, этнической или политической принадлежности, пола. Тем не менее...

Национальности и меньшинства могут быть особо защищены путем установления квоты мест в законодательных органах для каждой группы или путем установления правила принятия решения подавляющим числом голосов при голосовании нормативных актов, которые затрагивают интересы меньшинств. В Конституции можно закрепить норму о том, что определенные проблемы изымаются из компетенции государства и решаются самими меньшинствами, если они того пожелают — проблемы создания этнических и специальных языковых школ, вопросы вступления в брак, развода, усыновления и т.п.

г) обязанности государства:

- национальная безопасность
- экономическое развитие
- обеспечение безопасности, охрана здоровья, образование и специальная помощь
- охрана культуры, этнических, лингвистических и религиозных институтов
- «утвердительные действия», направленные на защиту семьи, включая особую защиту женщин и детей
- «утвердительные действия» в отношении менее развитых и находящихся в худшем положении.

### III. Основополагающие права

Современная Конституция должна содержать каталог конкретных личных прав человека, защищенных от диктата правительства. Прежде всего, это следующие права человека, которые могут быть защищены в судебном порядке:

- 1) права, обеспечивающие физическую целостность личности: на жизнь, свободу, частную жизнь, безопасность;
- 2) равенство перед законом, равная защита закона;
- 3) свобода слова, прессы, собраний, объединений, обращения с ходатайствами, политической и экономической деятельности, включая право создавать политические партии и союзы;
- 4) свобода религии, веры и совести;
- 5) свобода передвижения и выбора географического места жительства;
- 6) свобода родителей в воспитании детей;
- 7) свобода от необоснованных, правонарушающих или несанкционированных обысков, арестов или задержаний со стороны полиции; гарантии уголовного правосудия, включая право на скорый открытый суд, право на защиту, презумпция невиновности, право на вызов свидетелей и на перекрестный допрос свидетелей, дающих показания не в пользу ответчика или обвиняемого;
- 8) защита частной собственности и
- 9) право на выбор рода занятий.

К этим защищаемым от вмешательства государства личным правам следует прибавить групповые права, защищаемые от вмешательства государства в соответствии с решением лиц, формулирующих политику, в чьей компетенции находится принятие соответствующего решения. Приоритетными являются требования о создании отдельных школ и лингвистические и культурные права.

Глава, посвященная, основным правам человека, должна открываться заявлением о том, что права, поименованные в ней, могут быть защищены в суде и заканчиваться положениями, закрепляющими механизм защиты прав человека (омбудсмен, трибунал по правам человека, конституционный суд и т.д.). Необходима также статья, содержащая перечень фундаментальных прав, неотъемлемость которых делает невозможным их несоблюдение даже в чрезвычайной обстановке.

Следует заметить, что современный каталог прав человека включает многие права, которые не могут быть защищены в суде, — права,

которые с полным основанием называют правами, к которым стремятся, программными правами. Среди них — право на занятость, на качественную охрану здоровья, на образование и т.д. Их наилучшим образом можно охарактеризовать как «Принципы национальной политики», и их осуществление в большей степени зависит от деятельности законодательных и исполнительных органов, нежели от судов. Вопросы реализации этих прав и их отличия от других прав в современных Конституциях раскрыты в статье профессора Блаустайна, написанной для «Фертшрифт» за 1988 г.

#### IV. Разделение властей (система сдержек и противовесов)

В связи с особой важностью данной проблемы, здесь она рассматривается как «введение» к рассмотрению вопроса о законодательной, исполнительной и судебной власти.

Управленческие полномочия должны быть разделены как вертикально, так и горизонтально при наличии соответствующей системы сдержек и противовесов. По вертикали власть должна распределяться между центральным правительством и местными органами различных уровней. В целом современные конституционалисты выступают за политику децентрализации и местной автономии. Эта проблема уже упоминалась выше, и мы неизбежно затронем ее в дальнейшем.

Управленческая власть по горизонтали распределяется между различными, хотя и перекрывающимися друг друга, ветвями. Обычно, еще со времени возникновения теорий, лучшими представителями которых были Монтескье и Мэдисон, такое разделение осуществляется между законодательной, исполнительной и судебной ветвями.

Однако необходимо заметить, что в современных Конституциях также признаются и другие управленческие структуры, участвующие в процессе поддержания и сохранения сдержек и противовесов, независимо от того, называем ли мы их ветвями или нет. (В Китае всегда говорили о наличии пяти отдельных ветвей правления.) Таким образом, в современных Конституциях существуют положения об:

- 1) избирательной комиссии,
- 2) автономной комиссии государственной службы,
- 3) независимом генеральном ревизоре,
- 4) омбудсмене.

Разделение властей по Монтескье, так, как оно понимается сегодня, не означает наличия герметических переборок между традиционными ветвями. Со времен Мэдисона признается в определенной степени совместное выполнение функций — например, исполни-

тельная ветвь принимает участие в законотворческом процессе через право вето или через реализацию нормативных актов с помощью административных инструкций — в тех пределах, когда это не приводит к тому, что одна из ветвей начинает доминировать над другой.

Эффективное проведение теории разделения властей на практике предполагает недопущение бесконтрольности исполнительных органов и, с другой стороны, недопущения их иммобилизации. Для этого необходимо глубокое понимание национальной политики и обычаев и знание того, как разделение осуществляется практически в различных правовых культурах.

Конструктивными представляются некоторые конкретные замечания. В целом предпочтительнее двухпалатные законодательные органы, так как они обеспечивают больший реализм в законотворческом процессе и выявляют большее разнообразие политических альтернатив.

Для того чтобы быть эффективной, судебная система должна основываться на судьях, назначаемых не менее чем на 15-летний срок, а лучше — пожизненно, и смещаемых только за серьезные нарушения. Уровень судей будет выше, если они будут назначаться не законодательной, а исполнительной властью, так как законодательная власть неизбежно будет отбирать посредственных кандидатов, склонных к компромиссу. В Конституции вполне можно зафиксировать условия, необходимые для занятия должности судьи (возраст, образование, опыт работы). В качестве еще одного сдерживающего и балансирующего фактора можно рассмотреть возможные функции судебной комиссии.

Исполнительная власть должна быть унитарной, а не плюралистичной. Разделение исполнительной власти между президентом и премьер-министром — это формула застоя, нерешительности и двусмысленности. Попытки «компромиссно» объединить британскую и американскую системы путем учреждения обоих этих постов не увенчались особым успехом. Недавний пример такого рода — конфликт между Миттераном и Шираком во Франции.

#### V. Законодательная власть

Законодательные органы должны иметь полномочия устанавливать налоги и выделять средства на общее социальное обеспечение, определять условия внешней коммерческой деятельности и коммерческой деятельности между различными местными органами власти; нельзя допустить установления тарифов между автономиями и дру-



гими подчиненными образованиями. Эти органы должны обладать законодательными полномочиями в отношении валюты, водных путей, окружающей среды, выездов и въездов и вооруженных сил. Другие полномочия они могут осуществлять совместно с избранными населением местными органами власти.

Законодательные органы должны обладать полномочиями смещать должностных лиц исполнительной власти за правонарушения или проступки. Законотворческая деятельность членов этих органов должна быть защищена иммунитетом, в то же время должна существовать возможность их отзыва или хотя бы порицания за ненадлежащее поведение.

Члены нижней палаты должны избираться только населением. Следует принять политическое решение относительно того, будут ли такие выборы проходить в избирательных округах (проходит набравший большее число голосов или несколько представителей из данного округа) или будет использоваться один из механизмов пропорционального представительства. Члены верхней палаты могут избираться на основе нового или традиционного административного деления (АССР, область, край и т.д.). Необходимо также выделить места для представителей этнических или лингвистических групп.

Опыт позволяет сформулировать следующую рекомендацию: члены нижней палаты должны избираться на четыре года, члены верхней палаты — на 8 лет в целях обеспечения стабильности и ответственности политики.

#### VI. Исполнительная власть

Исполнительная власть должна обладать полномочиями в сфере национальной обороны и внешних сношений. У нее должно быть право квалифицированного вето в отношении всех нормативных актов и постатейного вето в отношении расходов. (Следует принять положение о том, что законодательные органы не имеют права включать в любой нормативный акт более одного вопроса). Должностные лица должны избираться прямыми выборами на 4—5 лет и иметь возможность быть переизбранными неограниченное число раз, что создает стимулы для хорошей работы.

Конечно, исполнительная власть должна следовать законам. Однако есть немало вопросов, как и ответов на них, по поводу отношений между исполнительными и административными органами. Возможно, исполнительную власть можно назвать главнокомандующим вооруженными силами, она должна обладать чрезвычайными

полномочиями. Есть также важные вопросы относительно масштаба полномочий назначать членов кабинета, судей, послов, военачальников и т.д. Еще одной прерогативой исполнительной власти является право помилования.

#### **VII. Судебная власть**

У судебной власти должно быть право объявлять действия правительства неконституционными, если они противоречат Конституции. Те, кто формулирует политику в Российской Федерации, должны решить — удастся ли обеспечить это с помощью существующей судебной структуры или необходимо учредить конституционный суд.

Необходимо создать иерархическую судебную структуру, которая могла бы получать апелляции от судов, в которых слушаются дела. Следует также решить, каким образом будут поступать апелляции из административных судов, рассматривающих дела о налогах, трудовые споры, вопросы принудительного отчуждения и т.д. и определиться по вопросу о том, нужны ли такие суды вообще.

По-видимому, верховному суду или иному избранному для этого трибуналу должны быть даны полномочия высказывать консультативные заключения по конституционным вопросам по просьбе законодательных или исполнительных органов.

#### **VIII. Выборы и политические партии**

Со времен Боливара и его Конституции Боливии 1826 г. Конституции содержат положения о выборах и политических партиях.

Должна существовать независимая избирательная комиссия с правом наблюдения, надзора и т.д. за всеми выборами. В нее должна входить окружная комиссия, определяющая избирательные округа, а также трибунал для рассмотрения конфликтов, возникающих в ходе выборов. Свобода слова в современной России должна предполагать наличие достаточного объема эфирного времени на радио и телевидении для всех кандидатов и, возможно, избирательная комиссия является подходящим органом для обеспечения этого.

Должно быть гарантировано право создавать политические партии — это производное право от прав на свободу слова, собраний и подачи петиций. Должна также иметься статья, запрещающая однопартийную систему и содержащая положение о том, что любые законы, указы и т.д., ведущие к созданию однопартийной системы в государстве, объявляются неконституционными. В этой главе следует закрепить правила, регламентирующие деятельность политических

партий, включая вопросы их учреждения, уставов, финансирования, отчетности и т.д.

Политики должны очень внимательно изучить антигитлеровские положения нынешней немецкой Конституции. Они запрещают существование (как неконституционное) политических партий, «которые, в силу своих целей или поведения их сторонников стремятся ограничить или уничтожить свободный демократический основополагающий порядок и подвергают опасности существование Федеративной Республики». Это положение оказалось эффективным в Германии, но злоупотребление им же в нынешней Конституции Либерии позволило президенту Сэму Доу оставаться у власти. Назначенные лично им судьи были всегда готовы вынести решение о том, что любая оппозиционная партия угрожает демократическому порядку.

Говоря в общем, у кандидатов-экстремистов остается меньше шансов, если создаются крупные одномандатные избирательные округа и кандидаты предстают перед широкими и весьма различными слоями избирателей. Когда в выборах используется метод пропорционального представительства, необходимо положение о том, что никакой кандидат не может считаться победителем, если набрал менее 5 процентов общего числа голосов.

#### IX. Автономные структуры

Следует продумать вопрос об учреждении конституционным путем: 1) автономной комиссии госслужбы, 2) поста независимого генерального ревизора и 3) поста независимого омбудсмена. Очень кратко.

1. Автономная комиссия госслужбы — это «наследница» британской практики; положения о ней можно найти в Конституциях почти всех бывших британских колоний. Она призвана создать политически нейтральную, эффективную бюрократию и не допустить коррупции, протекционизма и фаворитизма. Такая комиссия устанавливает стандарты, устраивает экзамены и т.п. для кандидатов на госдолжности и смещает тех, кто перестает соответствовать необходимым требованиям. Обычно в комиссии имеется собственный трибунал для решения конфликтов.

2. Независимый генеральный ревизор — это также продукт британской системы. Это лицо (и должность) защищено от диктата как исполнительной, так и законодательной власти при выработке им бюджетных рекомендаций и проверке отчетности правительства.

Во многих Конституциях это должностное лицо именуется независимым контролером. Некоторые его функции — это функции традиционного «цензора» (в конституциях Китая и Тайваня; в России существовала должность генерального ревизора).

3. Омбудсмен или общественный защитник должен быть самым важным неполитическим должностным лицом в стране. Он — представитель народа (и людей, составляющих народ) в их отношениях между государством и гражданином. Его аппарат должен включать бюро следователей и правовой отдел для ведения переговоров от имени жалующегося гражданина и для подачи от его имени судебного иска.

#### **Х. Гражданство и групповая принадлежность**

Единственная открытая дискриминация, признаваемая ООН (и современной конституционной теорией), является дискриминация между гражданином и лицом, не являющимся гражданином. Обычно лишь граждане имеют право голоса. Обычно лишь граждане имеют право в любое время въехать в страну. Могут ли все советские граждане, родившиеся в РСФСР, считаться гражданами Российской Федерации или будущей Республики Россия, какое бы название ни получила она?

Все ли этнические русские имеют право на ее гражданство? Будет ли оно немедленно предоставлено всем этническим русским, подобно тому, как все граждане Португалии получают бразильское гражданство как только эмигрируют в Бразилию? (Решая этот вопрос, вы не должны руководствоваться полем, как это происходит в Швейцарии, где главным является гражданство отца.) Будете ли вы стремиться вернуть всех этнических русских в Россию? Будет ли предоставлено гражданство русским, продолжающим жить в других республиках? Могут ли этнические русские, проживающие в других республиках, голосовать в ваших выборах? Должны ли русские, живущие за пределами РСФСР, проходить военную службу в России?

Будут ли признаны этнические, расовые и лингвистические меньшинства? Как? Смогут ли такие группы открывать собственные школы? Выделит ли центральное правительство средства из налоговых поступлений на такие школы? Будут ли выделены средства из налоговых поступлений на создание музеев культуры меньшинств? Предоставите ли вы им особое представительство в законодательных органах? Появятся ли программы «утвердительных действий» с целью интеграции этих меньшинств в русское общество?

Позже будут заданы другие вопросы и рассмотрена эта проблема.

#### **XI. Вооруженные силы**

Статьи (необходимой статьи!) о верховенстве гражданских кругов над вооруженными силами недостаточно для того, чтобы гарантировать такое верховенство. Президент должен получить пост главнокомандующего, а министр обороны должен быть вторым лицом в командной иерархии. Кроме того, необходимо положение о том, что все назначения в Вооруженных Силах лиц старше полковника (или эквивалентных званий) должны утверждаться верхней палатой. Эта функция утверждения не должна делегироваться какому-либо небольшому органу, так как на такой орган может быть оказано давление. Кроме того, Конституция должна содержать положение о том, что военная юрисдикция ограничивается лишь военнослужащими, принесшими присягу; гражданские лица ни при каких обстоятельствах не должны быть судимы военными судами.

#### **XII. Чрезвычайные полномочия**

Некоторые общие положения.

1. Чрезвычайное положение может быть объявлено только при угрозе войны или с ее началом, при возникновении волнений среди гражданского населения, подвергающих угрозе существование, безопасность или благосостояние Российской Федерации, т.е. при возникновении ситуации, характеризуемой в Америке как «очевидная и реальная опасность».

2. Чрезвычайные полномочия не должны включать полномочия:

- а) приостанавливать или ограничивать действие Конституции;
- б) распускать законодательные органы;
- в) смещать судей.

3. Отдельные основополагающие положения каталога прав человека должны оставаться в силе даже в условиях чрезвычайного положения. Особое внимание следует уделить объему принципа «хабас корпус» в этих условиях.

4. В период чрезвычайного положения не должны вноситься никакие поправки в конституцию.

5. Если законодательный орган не заседает во время введения чрезвычайного положения, он немедленно должен собраться на специальную сессию и работать на протяжении всего периода чрезвычайного положения.

6. Президент (или, в некоторых случаях, «администратор военного положения») должен вскоре после введения чрезвычайного положения (в течение одной, двух недель?) разъяснить законодательному органу причины введения чрезвычайного положения и доложить о принятых мерах. У законодательного органа должны быть полномочия санкционировать продление чрезвычайного положения или отменить его.

7. Должен существовать максимальный срок, на который исполнительная власть вправе ввести чрезвычайное положение. По прошествии определенного периода решение о чрезвычайном положении должно переходить в компетенцию законодательного органа.

### **XIII. Поправки**

Поправки не должны быть многочисленными, приниматься часто и должны ограничиваться сферами, в которых их принятие не подрывает основные права. С инициативой их принятия должны выступать исполнительная власть или любая из палат законодательного органа. Поправка должна приниматься 2/3 (или 3/4) голосов законодательного органа при согласии исполнительной власти. Следует также определить, требуется ли ратификация поправок референдумом.

### **XIV. Положения на переходный период**

Хотя это одна из самых трудных для написания статей Конституции, здесь мы остановимся на ней лишь кратко. Это часть Конституции, для которой существует меньше «универсальных» моделей. Необходимо принять важные политические решения по поводу статуса существующей судебной системы, государственных служб (особенно полиции) и Вооруженных Сил. Чрезвычайно важными в деле обеспечения плавного перехода к новой структуре и системе управления будут пенсионные обязательства. Должно быть принято какое-то положение о договорных обязательствах, долгах и займах прежнего правительства.

В данной главе должно содержаться положение о том, что существующее правительство имеет полномочия представить конституцию народу для ратификации и продолжать управлять до проведения выборов в соответствии с Конституцией, детали, такие как дата и процедуры выборов, дата созыва первой сессии законодательного органа, дата принесения президентом присяги и т.п. также должны быть зафиксированы в этой главе. Следует также включить дату назначения новых составов судов и т.д.

Кроме того, это будет «временная» глава, оговаривающая характер отношений между Российской Федерацией и СССР. Рекомендуем включить в главу «приложения», как в Конституции Индии, с целью облегчения конституционных преобразований и устранения вносить поправки и изменения в основной текст Конституции.

#### XV. Экономические проблемы

Современная Конституция должна не только гарантировать право на собственность, но также и адекватную и скорую компенсацию в случае экспроприации и право выносить споры о компенсации на рассмотрение соответствующего трибунала. Вы могли бы рассмотреть положение о компенсации за собственность, принудительно безвозмездно отчужденную в прошлом.

Конституция должна гарантировать право на заключение контракта, а судам вменить в обязанность охранять это право. Далее в Конституции должен содержаться запрет на принятие любых законов, наносящих ущерб заключенным ранее контрактам.

Следует также рассмотреть положения, поощряющие развитие внешней торговли и иностранные инвестиции. В каких пределах собственность может продаваться иностранцам? В каком объеме могут иностранцы заниматься предпринимательской деятельностью в России? Должны ли они быть ассоциированы с гражданами России? Может ли прибыль быть вывезена из страны и т.д. и т.д.

#### XVI. Чего не стоит включать в конституцию

Наставления, в особенности высказываемые американцами, о том, что Конституция должна быть краткой и иметь общую форму, не представляют собой большой ценности. В мире никогда более не будет написана Конституция, состоящая всего из 7567 слов, да никакой современной стране и не следует стремиться к этому. Тем не менее разработчики Конституции должны преодолевать желание диктовать слишком многое. Конституция не должна связывать правительство при решении непредвиденных проблем. Законотворчество нужно оставить законодателям, оно не должно стать предметом деятельности конституционной комиссии. Детали приватизации и т.п. могут быть очерчены позже в форме законов и указов. В Конституции нужно урегулировать фундаментальные проблемы, и чем скорее — тем лучше.

## **Комментарий к проекту Конституции Российской Федерации**

### **1. ВСТУПЛЕНИЕ**

Конституция — это фундаментальный законодательный документ. Он является одновременно источником и инструментом, ограничивающим правительственную власть. Он определяет отношения между правительством и народом, как основанные на законе. Как документ, создающий основу закона общества, он должен быть конкретным и претворяемым в жизнь.

Многие из наших замечаний основываются на этих двух положениях — конкретность и жизненность. Эти качества говорят о том, что Конституция будет сильной и будет действовать как закон. Нам кажется, что проект Конституции — хороший документ с идеями, которые пойдут на пользу обществу. Будучи юристами, мы хотим предложить замечания, как можно усилить Конституцию, чтобы она стала законодательным документом.

### **2. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА ЛЮДЕЙ**

Права, гарантированные народам проектом Конституции, делятся на две категории: права, дающие широкие возможности, такие как: хорошие условия труда, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, и права, освобождающие от правительственной опеки в определенных сферах жизни, такие как: религия, свобода собраний, выражение мыслей и национальное самоопределение.

Первую группу можно охарактеризовать как экономические права, а вторую — как политические. Необходимо, чтобы те и другие были конкретными и претворенными в жизнь. В противном случае Конституция заявляет приятные идеи, но не имеет реальной силы в обществе.

Многие из экономических прав, заключенных в проекте Конституции, взяты из Международной декларации о правах человека. Ко-

---

<sup>1</sup> Из документа: «Господин и госпожа Бойд — адвокаты из США. Они оба имеют ученую степень Калифорнийского университета (Беркли) и большой опыт работы в американском конституционном законодательстве» (из архива ФКР). Комментарий датирован 27 ноября 1990 г. и подготовлен специально для Конституционной комиссии. — Примеч. ред.



нечно, это крепкий фундамент основных прав. Но, когда экономические права включаются в такой документ, как Конституция, они уже не просто цели и задачи гуманного общества, а прямые законные права народов. Если эти права нарушаются, куда люди должны обратиться за помощью и защитой? Если людям некуда обратиться за помощью, то эти права по Конституции ничего не значат, так как не имеют силы закона.

В большинстве случаев суд должен быть главным защитником конституционных прав. Так как каждое правительство стремится к расширению своей власти, в некоторых отношениях суд действует как буфер между правительством и народом, внимательно следя за тем, чтобы правительство не преступало границ Конституции в применении власти над людьми. Поэтому, если правительство предпринимает действия, нарушающие конституционные права человека, суд вправе прекратить эти действия и потребовать компенсацию за нарушение. Так же, как правительство издает закон, нарушающий конституционные права, суд может признать этот закон не имеющим силы и неприменяемым.

В области же экономических прав закон скорее, чем суд, может защитить эти права. Получение экономических выгод относится к вопросу распределения национальных богатств. Распределение среди людей таких нужд как медицинское обслуживание или социальное обеспечение, лучше всего решается по равному принципу представительным органом. Судебные органы разрешают противоречия на уровне частных лиц. И именно законодательные органы должны создавать систему экономических выгод.

Мы предлагаем два возможных решения проблемы, как можно претворить в жизнь экономические права, заявленные в Конституции. Первое требует некоторой переработки структуры Конституции. Все экономические права надо бы включить в раздел о правах парламента. Относительно экономических прав, этот раздел должен заявлять, что у парламента есть власть и обязанность издавать законы для справедливых условий труда, медицинского обслуживания и социального обеспечения. При этом решении законодательный орган будет обязан к созданию системы экономических выгод принять активные шаги, как записано в Конституции. Суды смогут тогда руководствоваться законами при решении вопросов о получении частными лицами тех выгод, которые им гарантированы.

Например, статья 2.5.2.(2) говорит, что наемный труд запрещается. Это заявление очень туманно относительно того, что принимать за наемный труд. Применение этого положения судом будет произвольно, так как нет объективных мерил, что считать за наемный труд. Более того, наниматели должны иметь возможность определять, какие их действия считаются запрещенными, они не могут руководствоваться заявлением «наемный труд запрещен», так как оно не конкретно. Поэтому мы предлагаем, чтобы в Конституции было записано, что от парламента требуется, чтобы он издавал законы, защищающие справедливый труд и предотвращающие эксплуатацию.

Таким образом, парламент призван защищать права людей, создав обязательные для всех правила, которыми могут руководствоваться наниматели, работники — полагаться на их применение, а суды применять. То же самое относится к статье 2.5.3, которая создает гарантии справедливых условий труда. То же самое касается статей 2.5.4, 2.5.5, 2.5.7, а также сюда можно включить статьи об образовании и культуре. Требование, что парламент должен издавать такие законы — залог их действительного применения.

Второе решение проблемы определения и претворения в жизнь экономических свобод — это включение термина «установлен законом» в конце каждой статьи. А также статьи об образовании и культурных правах должны иметь этот термин.

Мы хотели также предложить, чтобы заботы о детях были включены в экономические права. Это защитит молодые семьи, в которых оба родителя хотят работать или имеют материальную необходимость работать. В особенности при рыночной экономике это необходимо. Когда люди боятся не получить достаточной защиты в условиях рыночной конкуренции.

Политические права, право быть свободным от вмешательства правительства в различные действия, представляет проблему, отличающуюся от экономических прав. Так как политические права основаны на независимости от правительства, парламент не должен их определять. Если политические права, такие как свобода слова, религии и собраний «установлены законом», закон может утвердить столько ограничений, что они будут бессмысленны. Таким образом, в области политических прав суды должны будут определять и применять права при возникающих разногласиях. Поэтому суд служит буфером между правительством и людьми, и это защищает и предохраняет права людей на различные свободы. Это совпадает с теори-

ей разделения властей, где никакой орган правительства не может иметь возможность себя самого ограничивать. Итак, суд играет роль регулятора двух других органов по защите политических свобод.

Например, статья 2.3.2 заявляет, что собрания охраняются законом. Независимость собраний должна определяться как конституционное право, и только суд, а не закон, может позволить вмешаться, если необходимость этого доказана.

Кроме этого, статья 2.3.5(1) защищает свободу передвижения. Однако абзац 2 этой статьи дает парламенту власть ограничить это право. Личные права не сильны, если парламент может их отнять, поэтому предложение в абзаце 2, дающее парламенту власть ограничивать передвижения, должно быть снято.

Статья 2.4.2 дает право свободы собраний и демонстраций. Закон может регулировать время и место, если они проводятся в общественных местах, но никакой закон не должен отменять их, если они ведут речь об идеологии, расе, религии участников. А также должностные лица не должны иметь никакой власти ограничивать регистрацию демонстрации или митинга по причинам, не имеющим отношения к теме, а только по вопросам времени и места.

### **3. ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Эффективно работающая Конституция должна быть инструментом закона, а не идеологии. Хотя при издании законов необходимо руководствоваться идеологией, главной силой в обществе должен быть закон. Важно, что в новой Конституции были заложены идеологические положения с тем, чтобы этот документ нашел политическую и народную поддержку. Однако вследствие того, что Конституция будет иметь силу закона, идеологические положения должны быть выделены в декларацию или отдельный раздел, что докажет, что идеи — это цели и задачи Конституции. Сила Конституции ослабляется, если в ней есть положения, которые надо выполнять и претворять в жизнь, а также некоторые идеологические положения, которые нельзя выполнить и претворить в жизнь. Суды и правительство не должны искать для общества в Конституции места, где говорится, что обязательно для общества, а что нет. Если суд решит, что какую-то часть Конституции нельзя выполнять, тогда ему ничто не помещает решить, что и другие части невыполнимы.

Например, статья 1.7(3) утверждает, что экономические отношения основаны на «социальном партнерстве». Это положение очень туманно для выполнения. Если работодатель приходит в суд и го-

ворит: «Конституция требует соблюдения партнерства, а оно не соблюдается» — что должен делать суд? Хотя желательно, чтобы такое партнерство соблюдалось, в статье нет указаний, что требуется от работодателя и работника. Таким образом, это право нельзя выполнить. Если это цель и задача общества, тогда его надо выделить в отдельный раздел. Тогда сила Конституции не будет ослаблена добрыми намерениями, которые нельзя претворять в жизнь.

Если «социальное партнерство» между группами лиц, отмеченное в статье, действительно предусмотрено быть целью и задачей Российской Федерации, тогда законодательная власть должна издать законы, которые выполняют это право.

В статье 1.8 также много задач Федерации, которые слишком туманны. Их надо выделять в отдельный раздел целей и задач, с тем чтобы они не перепутались с обязательными положениями, с последующим претворением в жизнь.

Другие примеры о статье 1.9.(3), в которой говорится о реализации прав наций, статье 3.1.1, которая говорит о моральном и рациональном использовании частной собственности — это должно быть установлено законом, а не просто заключение. Статья 3.2.1 о ценности семьи. Статья 3.3 об образовании и культуре имеет много примеров общих целей, которые ценны, но не могут быть претворены в жизнь.

Например, статья 3.3.3, говорит, что необходимо учить терпимости, взаимопониманию и сотрудничеству «между всеми народами мира». Хотя это и прекрасная цель, но учителя нельзя привлекать к ответственности, если он это недостаточно делает и тем самым нарушает Конституцию. Конечно, парламент мог бы издать законы, поддерживающие образование и культуру, но Конституция должна четко разделить идеологию от закона, с тем чтобы не возникало вопроса, что положения закона обязательны, а не просто цели.

#### 4. СТАТЬЯ 5.2.A ПАРЛАМЕНТ

В статье 5.2.A говорится о парламенте. Нам больше нравится вариант «А». Имея в виду прошлую историю центрального контроля и цель этой Конституции создать три равноправных органа управления, желательно иметь статьи, говорящие о законодательной власти и создании парламента перед статьями об исполнительной власти. Тот факт, что законодательные статьи стоят в начале, не означает, что они верховенствуют над исполнительными, но народ Россий-

ской Федерации должен понять, что президент не контролирует все правительство, а только лишь один его орган — исполнительную власть.

Нам также нравится вариант «А», так как вариант «Б» не дает четкой идеи о структуре представительства в палате представителей. Несмотря на то что мы за вариант «А», нам кажется, что его необходимо изменить. В нем не говорится, сколько представителей будет в палате представителей и сколько в федеральном совете и как их будут выбирать. Согласно статье 5.2.2.А численная структура палаты должна быть установлена законом. Лучше указать точное число представителей или норму представительства в Конституции. В противном случае возникнет много разногласий. Все, что можно сделать по закону, можно также по закону и отменить. Будучи избранными, члены парламента будут применять свою законодательную власть, чтобы сохранить свое положение и укрепить власть республики, которую они представляют. Поэтому необходимо в Конституции закрепить равноценные нормы представительства, чтобы это не могло быть изменено тем, кто хочет укрепить свое положение. То, что записано в Конституции, может быть отменено или исправлено только поправками. Процесс поправок гораздо более сложный, чем составление новых законов, и поэтому нормы представительства должны быть установлены в Конституции.

Одним из самых трудных вопросов является распределение представительства. Пропорциональность в палате представителей кажется нам более простым вопросом, чем в федеральном совете. По варианту «А» Конституции, палата представителей будет основана на прямом представительстве. Согласно демократическим принципам, каждый представитель будет представлять примерно одинаковое число людей. Таким образом, можно разделить общее количество населения в Российской Федерации на количество представителей в палате представителей, чтобы определить количество людей в каждом избирательном округе. Современные данные переписи говорят, что в Российской Федерации 147 000 000 человек. Остается только решить, сколько надо представителей. Есть два конкурирующих фактора. Первый — законодательный орган не сможет хорошо функционировать при большом количестве представителей, демократический процесс будет слишком громоздким, если будет 1000 или 2000 представителей в палате представителей. Более того, отдельные представители не смогут оказать никакого влияния в такой огром-

ной структуре. Во-вторых, необходимо столько представителей, чтобы люди чувствовали связь со своими представителями.

Около 450—500 представителей могло бы быть рабочей цифрой, уравнивающей эти факторы. Установленное количество 500 представителей будет от 294 000 людей. Количество представителей от каждой республики, включая автономные, будет общее население республики, поделенное на 294 000. Например, республика с 1 500 000 жителей будет иметь право послать пять представителей в палату представителей. Республика будет иметь право решить, как определить грани представительства в пяти округах республики. Цифры населения должны определяться переписью каждые 10 лет. Результаты переписи должны быть достоянием гласности.

Численность членов федерального совета не так легко высчитать.

Во время Американской конвенции были ожесточенные дебаты — как защитить интересы меньших штатов от подавления более крупными. Было принято компромиссное решение создать палату с двумя представителями от каждого штата, независимо от размера. Эта уступка меньшим штатам была очень важна для того, чтобы они приняли участие в ратификации Конституции. Хотя некоторые штаты гораздо больше других, разница не так драматична, как в Российской Федерации.

Имея в виду огромную разницу в размерах между российскими республиками, не кажется практичным иметь равное количество представителей от каждой в Федеральном Совете. Большие территории должны получить несколько большее представительство, чем меньшие. Нам известно, что Российская Федерация включает 6 территорий, 49 округов и 31 автономную республику. Площадь Российской Федерации 17 075 000 кв. км. Если бы каждой из этих частей дать по два представителя в федеральном совете — это составило бы 172 места. Предположив, что в федеральном совете должно быть 200 мест, останется 28 дополнительных мест для более крупных образований, как Татарская АССР, например. Возможно, будет выработана такая формула, что каждая территория или округ будут иметь одного или более представителей на определенное количество кв. км.

Не важно, какая формула будет разработана для федерального совета, мы полагаем, что она основывается на территориальном признаке, а не на национальном. Мы надеемся, что эта Конституция будет существовать много веков. Одним из главных преимуществ но-

вой российской Конституций является тот факт, что она создает систему права, которое обращается со всеми членами общества равноценно, не принимая во внимание национальность.

Народ Америки состоит из разных национальностей. В этом сходство с народами России. Мы процветаем из-за богатства культурных различий. Общество становится более плюралистичным и гармоничным, когда не принимаются во внимание национальности. Люди учатся относиться друг к другу как равным, так же как и Конституция.

Подбор представителей в федеральный совет по национальному признаку только лишь увеличит национальные различия и усилит разногласия в обществе. Национальности будут соревноваться друг с другом по выбору о представительстве в законодательных органах. Враждебные чувства между представителями разных национальностей будут широко освещаться средствами массовой информации.

Более того, если бы представители национальностей все-таки приняли Конституцию, поощряющую одну национальность перед другой, тогда конституционный суд признал бы ее незаконной и антиконституционной. Конституция требует равноправного отношения ко всем. В таком случае разногласия были бы не только между национальностями, но и также между законодательством и конституционным судом.

## 5. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Сильная и независимая судебная власть — очень важны для успеха конституционной системы и социальной структуры, руководимой законом, а не людьми. Суд — самый главный защитник прав человека и целостности закона. Поэтому важно, чтобы Конституция создала юридическую систему, которая эффективно будет осуществлять свои функции, не будет зависеть от политического контроля.

В законной системе, которая функционирует нормально, юридическая власть будет иметь огромную ответственность решать разногласия, которые возникают между лицами, учреждениями и правительствами. Так как Конституция предусматривает много прав, у судов будет серьезная задача толковать, определять и защищать эти права. Поэтому, формируя юридическую систему, необходимо сделать так, чтобы суды не были перегружены, и необходимо, чтобы их роль сводилась к юридическим функциям.

Работа федерального законодательства должна быть широко и равномерно распределена так, чтобы истцы могли получить справедливое решение проблем и применение их прав.

Так как Российская Федерация слишком велика по территории и населению, необходимо образовать сеть местных судов по всей Федерации. Она должна быть поделена на юридические адреса (округи), по численности, и каждый округ должен иметь федеральный суд. Число судей должно определяться нуждами суда. При юридических округах люди смогут легче попасть в суд. Эти местные федеральные суды должны заниматься вопросами федерального законодательства, государственного законодательства и решениями разногласий, в которых принимает участие федеральное правительство.

Вопросы по республиканскому законодательству должны решаться в республиканских судах, с тем чтобы федеральные суды не были перегружены и чтобы у республик была своя автономия по решению своих законов.

Федеральные апелляционные суды должны решать апелляции районных судов и исправлять ошибки законодательства. Если же их нет, то огромный круг работы в верховном и конституционном судах будет непреодолим. Верховный и конституционный суды должны рассматривать апелляции местных апелляционных судов, но они должны выбирать лишь те дела, которые они считают важными. В других случаях решение местного суда окончательно и обжалованию не подлежит. Конституция может определить некоторые важные дела, которые должны рассматриваться верховным и конституционным судом, такие как разногласия между двумя республиками или иностранными правительствами. Если, однако, требовать, чтобы верховный и конституционный суды рассматривали все дела, то они будут слишком долго работать, а важные дела будут слишком долго на рассмотрении.

Также важно, чтобы местные суды могли решать, конституционен ли тот или иной закон, когда такой вопрос возникнет. В статье 5.7.9 Конституция предусматривает, что только у конституционного суда есть власть рассматривать этот вопрос. По мере развития системы такие вопросы будут часто возникать. Согласно настоящей Конституции местный суд вынужден будет прекратить работу и представить вопрос в конституционный суд. Если в конституционном суде много дел на рассмотрении, то местному суду и истцам придется ждать. Могут возникнуть конституционные вопросы о проведении



митинга или освещении какого-нибудь события средствами массовой информации — их необходимо решать немедленно. Конституционное право не будет иметь силы, если придется долго ждать решения конституционного суда. Передача всех конституционных решений местным судам также создает много работы конституционному суду. Юридическая система не сможет как следует функционировать, так как процесс слишком громоздкий. Есть американская поговорка: «Справедливость отложена, значит, ее нет». Поэтому с самого начала юридическая система должна быть так построена, чтобы не перегружать суд.

Нет опасности в том, что местные суды будут решать конституционность законов, так как апелляционный суд и конституционный суд будут иметь возможность исправить ошибки. В самом деле, апелляционные суды только выиграют оттого, что им передадут возможность вести всю процедуру из местных судов, где имеются все факты и доказательства по данному делу.

Создание высших судов, таких как верховный суд и конституционный суд, требует четко определенного законодательства. Конституция должна определить обязанности каждого суда, с тем чтобы их работа не пересекалась.

Статья 5.7.6 говорит о верховном и конституционном судах, но не говорит об их обязанностях. Эту статью надо расширить, включив объяснение прав каждого суда.

Еще одна статья требует дополнения — 5.7.3, статья об участии граждан в юридическом процессе, работе в суде присяжных. Во-первых, не говорится о праве членов суда присяжных принимать участие в суде по решению гражданских дел. Мы рекомендуем, чтобы это правило было зафиксировано в Конституции. А также и количество денег (например 1000 рублей), по которым ведется спор между сторонами. Сколько бы не было членов жюри — 6 или 12 — они не должны обязательно прийти к единому мнению в решении гражданских дел, но по вопросам о преступлениях они должны принять единое решение.

Свобода человека решается в суде, поэтому не может быть приговор без единого решения. В гражданском суде вопрос о свободе человека не стоит в интересах общества решить этот вопрос.

Система суда присяжных играет важную роль в предотвращении коррупции в обществе. Нечестному человеку гораздо труднее подкупить 10—12 человек, чем одного судью. Кроме того, присяжные га-

рантированы от политического давления, которое может заставить судью принять решение в пользу правительственного и выдающегося лица. А также справедливость всегда торжествует, когда в суде такие же люди, как и обвиняемый. Хотя многим в Америке не нравятся обязанности присяжного, они относятся к работе вполне серьезно и честно, когда они в суде.

Это право должно быть четко сформулировано в Конституции.

Мы также рекомендуем, чтобы статьи 5.7.4 переработали с тем, чтобы уберечь судью от политических манипуляций. Если судей не будут назначать пожизненно и должны будут они уходить на пенсию по возрасту, то необходимо в этой статье указать пенсионный возраст судьи. Не должно быть ни у кого возможности сократить или увеличить срок работы судьи. А также должно быть отмечено, что жалование судьи не может быть понижено во время его работы.

Таким образом, правительство не может контролировать судей материальным путем. Все судьи одного уровня должны получать одинаковое жалование.

Мы также отметили, что прежний вариант статьи 5.7.5 о том, что конституционный суд состоит из 11 судей изменен, и этой фразы нет. Указав определенное количество судей в конституционном суде, Конституция не позволит президенту или законодательным органам изменять это количество, с тем, чтобы влиять на решение суда. Любое нечетное количество между 7, 9, 11, возможно, будет эффективно.

## **6. ИЗБРАННЫЕ СТАТЬИ**

### **СТАТЬЯ 1.6. (3)**

#### **ПРИЗНАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЗАКОНОВ**

В статье 1.6.(3) говорится, что международные договоры имеют «приоритет» над законами Российской Федерации, а статья 1.2.3 говорит, что российские суды должны руководствоваться общими нормами и принципами международного права. Мы согласны с тем, что международное право должно служить примером для российских судов, но не надо думать, что от судов должно требовать, чтобы они отдавали предпочтение или следовали международным нормам. Мы надеемся, что придет день, когда международные нормы будут так разработаны, чтобы быть основой для политических и экономических прав во всем мире. Ратификация (принятие) этой Конституции является большим шагом в этом направлении. В настоящее время, однако, международные нормы все еще в стадии разработки (раз-

вития). Многочисленные конвенции, такие как Американская конвенция, Европейская конвенция и Африканская конвенция, а также Всеобщая декларация прав человека стоят того, чтобы их принимали во внимание, но они не имеют обязательной силы закона. «Руководствуется» и «приоритет» следует заменить «принимает во внимание».

#### СТАТЬЯ 1.7.

#### РЫНОЧНОЕ ХОЗЯЙСТВО

В этой статье говорится о рыночной экономике. В ней заложено много экономических прав, но нигде в этой статье не говорится о владении землей. Свободный рынок не может свободно функционировать без частной собственности на землю.

#### СТАТЬЯ 2.1.3.

#### «ЗАКОН СЛУЖИТ ВСЕМ ОДИНАКОВО»

Мы рекомендуем, чтобы слова «и одинаковая защита законов» были добавлены после «Равенство прав...» в начале статьи. Добавление одинаковых прав на пользование законом будет означать, что все законы, либо в Российской Федерации, либо в любой республике, будут применяться ко всем одинаково. Законы, дающие привилегии той или иной национальности или религии, не будут иметь силы и будут считаться антиконституционными.

Равенство законов для всех было очень важным принципом в процессе развития американского конституционного права. В Америке живут люди разных национальностей и религий. К сожалению, некоторые политические лидеры пытались провести законы в пользу одних национальностей по отношению к другим, или применять законы неодинаково. Требование к одинаковому применению законов делает их очень ценными и обеспечивает спокойную обстановку в стране. Законы же «по выбору» вызывают социальные конфликты.

Также необходимо добавить терминологию, касающуюся «справедливой процедуры». Это будет означать, что административные решения правительственных комиссий (таких, которые занимаются регистрацией новых деловых учреждений, например) будут справедливыми. Результатом явится тот факт, что процедуры будут совершаться справедливо, постоянно, одинаково ко всем, а не по прихоти того или иного чиновника. Подобные процедуры создают спокойно живущее, функционирующее общество и устраняют пристрастие административных и юридических процессов. В целом в измененном

виде статья 2.1.3 будет включать «равенство прав, одинаковое применение законов и справедливую процедуру».

**СТАТЬЯ 2.3.1.**

**СМЕРТНАЯ КАЗНЬ**

Конституция утверждает в некоторых местах, что необходимо руководствоваться нормами международного права. Несмотря на то что по некоторым нормам еще не достигнуто всеобщего согласия, но имеется общее мнение среди западных промышленных государств (за исключением США), что смертная казнь должна быть отменена. Широкие исследования в США привели к мнению, что смертная казнь не предотвращает преступлений. Цифры говорят, что даже в справедливой юридической системе бедные и национальные меньшинства чаще подвергаются смертной казни. Решения европейских стран гораздо более приемлемы, чем решения США.

Отмена смертной казни показывает обществу, что убийство аморально. Государство подает пример морали.

**СТАТЬЯ 2.6.4.**

**ПРАВО ОТКАЗА ОТ ПОКАЗАНИЙ**

В этой статье говорится о конституционном праве не давать показаний. Очень мудро иметь право не давать показаний против себя, но право не давать показаний против близких родственников слишком сильно защищает обвиняемого и препятствует применению закона. Часто родственники могут иметь важную прямую или косвенную информацию о совершенном преступлении, и это не нарушит прав обвиняемого, если она будет сообщена родственником.

Необходимость сохранить доверенные отношения между супругами требует установления права не давать показаний друг против друга. Это право уважает святость отношений между женами и мужьями. В случае если, однако, супруг присутствует при совершении преступления другим супругом, тогда необходимо требовать показаний, так как в этом не будет нарушено никаких конфиденциальных отношений. Право для близких родственников будет прямо способствовать организованной преступности. Часто люди, совершающие преступления, связаны семейными узами. Человек, единственный свидетель убийства своим братом, должен давать показания. Суду трудно решить, кто «близкий родственник», и такое право может распространиться на двоюродных братьев и сестер, дядей, тетей и многих других. Интересы общества при определении престу-

плений превышают необходимость защиты родственников от дачи показаний.

#### **СТАТЬЯ 2.6.7.**

#### **ПРАВО НА ПОЛУЧЕНИЕ КОМПЕНСАЦИИ ОТ ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Мы понимаем эту статью так, что можно подать в суд на должностных лиц, когда они нарушают закон или конституционные права человека.

Это очень важная статья, так как она удерживает работников полиции и других должностных лиц от нарушения законов Конституции, так как они знают, что их лично можно привлечь к суду и заставить заплатить денежную компенсацию за причиненный вред. А также правительственные служащие будут предупреждены, что они могут быть привлечены к судебной ответственности за нанесение вреда человеку, нарушая его права или закон. Этой статьей создается один из важнейших путей защиты лиц от нарушения закона либо конституционных прав правительственными служащими. Проблема в том, что в эту статью должны быть внесены слова «конституционные права». Этот термин важен потому, что в таком случае не возникнет вопрос: имеет ли человек право требовать денежной компенсации за нарушение своих конституционных прав. Не должно быть никаких сомнений!

Таким образом, статья 2.6.7 должна иметь особый смысл — право на компенсацию за неконституционные действия государственных органов.

Одной из главных трудностей по реализации конституционных прав будет заставить служащих, ответственных за претворение их в жизнь, прочесть документ и уделить ему особое внимание. Они обязательно прочтут его и обратят на него внимание, если будут знать, что будут невнимательны и нарушат его. Результатом этих перемен в словах будет тот факт, что Российская Федерация научит правительственных служащих следовать Конституции и избегать преследования по суду.

2. Настоящий текст статьи всего лишь говорит об ответственности работника полиции или правительственного служащего за «незаконное» нарушение прав человека. Эти служащие могут использовать этот термин для того, чтобы избежать ответственности. Они могут сказать: «Это была ошибка, это не было „незаконно“» и не понесут ответственности. Для них нет необходимости быть осторожны-

ми и попытаться избежать нарушения конституционных прав человека, если они могут проигнорировать Конституцию и сказать, что «произошла ошибка». Текст должен быть изменен так, чтобы человек мог подать в суд, если правительственный служащий нанесет вред неосмотрительными действиями.

3. Эта статья не облакает частных лиц, помогающие правительственным служащим ответственностью за нарушение конституционных прав. Это очень важно. Например: если полиция врывается к кому-нибудь домой и у нее нет ордера на обыск, как требуется по Конституции, а им помогает в этом сосед обыскиваемого, он тоже должен отвечать по закону, если только полиция его не заставила.

Таким образом, текст должен быть изменен, необходимо включить слова «незаконные, неконституционные, халатные действия государственного органа и частных лиц, которые добровольно помогают государственным служащим в неконституционных действиях».

#### **СТАТЬЯ 2.7.2.**

Долг граждан охранять природу и окружающую среду

В этой статье заключена очень хорошая мысль, что природа и окружающая среда нуждаются в защите. Облечение граждан обязанностью «защищать» и беречь «природу» очень расплывчато и, возможно, не будет иметь прямого эффекта по защите окружающей среды. Вместо этого у законодательных органов должна быть власть и обязанность создать ряд законов, защищающих природу и окружающую среду. Природа и окружающая среда не могут себя защитить от правительства, предприятий и частных лиц, нарушающих законы и наносящих вред природе. Более того, каждый гражданин должен иметь право пользоваться здоровой природой.

Таким образом, окружающая среда и природа, а также и право граждан на пользование ими, лучше будут защищены, если суду дано будет законодательное право рассматривать заявления от граждан или групп граждан, требующих компенсации за ущерб, нанесенный природе или окружающей среде частными лицами, группами, предприятиями или правительством.

Граждане, заботящиеся об окружающей среде, могут быть ее лучшими защитниками, но они должны иметь доступ в суд, чтобы остановить нарушителей и заставить их оплатить свои незаконные действия.

Если для восстановления ущерба компенсация не поможет, деньги можно употребить для фонда защиты окружающей среды и при-

роды. Граждане, подавшие иск, должны получить компенсацию за судебные расходы от нарушителей.

Статья может звучать следующим образом: «У парламента есть власть и обязанность создать законы в защиту окружающей среды и природы. У граждан и групп лиц есть право подать в суд на человека, группу лиц или правительство, которые нарушают эти законы, и потребовать компенсации от имени природы и окружающей среды, которым нанесен вред. Компенсация, которую нельзя применить для восстановления после ущерба, пойдет в специальный фонд по восстановлению окружающей среды и природы. Граждане, доказавшие в суде, что были проведены незаконные действия против природы, получают компенсацию от нарушителей».

#### СТАТЬЯ 3.4.1.

#### СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Заявление, что средства массовой информации свободны и цензура запрещается, очень положительно. Оно защищает свободу печати и массовой информации во многих случаях. Однако этого недостаточно. Необходимо ограничение законов (кроме цензуры), которые могут ограничивать свободу средств массовой информации.

Простого заявления, что «Никакой закон, нарушающий свободу печати и средств массовой информации, не может иметь силы» будет достаточно, чтобы регулировать ситуации, где могут быть ограничения свободной печати и чтобы не было никакой цензуры.

Примером ситуаций, которые могут возникнуть — это ограничение сбора и распространение информации. Если есть ограничения по освещению общественных событий средствами массовой информации, это может не считаться цензурой, но это — вмешательство в свободу слова, и пресса должна иметь возможность потребовать от суда получить право доступа.

Правительство также может попытаться ограничить распространение листовок или памфлетов. Подобные ограничения могут считаться не цензурой, так как они не запрещают печатанье листовок, а только ограничивают их распространение.

Тем не менее ограничения сбора и распространения информации могут посягнуть на свободу печати и средств массовой информации.

#### СТАТЬЯ 3.4.1(2)

Абзац 2 необходимо снять. В противном случае его могут использовать, чтобы компрометировать права, утверждение в абзаце 1. В аб-

защиты нет ничего важного. Нет необходимости говорить, что средства массовой информации несут ответственность за нарушения закона. Каждый гражданин России и предприятие несут ответственность за нарушение закона. Не нужно выделять в этом смысле средства массовой информации. Более того, печать и средства массовой информации будут бояться, что на них возложат ответственность за нарушение норм Конституции. Это положение туманно и расплывчато, и оно особенно опасно при многих чисто идеологических положениях Конституции. Есть вероятность, что свободная пресса и средства массовой информации будут наказаны за нарушение одного из этих туманных положений.

Свобода печати и средств массовой информации не должны зависеть ни от какой идеологии, даже если это записано в Конституции и объявлено нормой.



*Рапациньски Анджей<sup>1</sup>,  
профессор Колумбийского  
университета (США),  
эксперт Конституционной комиссии  
Республики Польша*

**Меморандум  
от 18 августа 1990 г.  
Олегу Г. Румянцеву<sup>2</sup>**

В соответствии с Вашей просьбой этот меморандум освещает некоторые основные вопросы, которые, по моему мнению, должны быть приняты во внимание при подготовке Конституции Российской Федерации.

**I. Юридический и политический статус Конституции.**

Первым делом необходимо решить, будет ли новая российская Конституция главным образом юридическим или политическим документом (т.е. документом-символом).

Если Конституция должна главным образом функционировать как документ-символ, объединяющий людей вокруг определенного числа принципов, тогда Конституция может содержать любые типы положений, которые являются по своей природе пожеланиями: они не должны обязательно гарантировать какие-либо особые права и привилегии, а могут просто выражать определенные принципы, которые устанавливают равноправие людей и определяют их пожелания, и которыми в моральном и политическом плане должно руководствоваться государство. Среди этих принципов должны быть социальная справедливость (возможно, определяемая каким-либо специфическим образом), полная занятость, мирная внешняя политика и т.д.

Если, с другой стороны, Конституция должна главным образом быть юридическим документом, то набор ее статей следует ограничить лишь тем типом положений, которые могут функционировать как юридические нормы и могут проводиться в жизнь в судах и некоторых других квазигосударственных органах. Так, например, Конституция как юридический документ должна включать в себя все виды по-

---

<sup>1</sup> Andrzej Rapaczynski.

<sup>2</sup> Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 91–105.

литических прав, наряду с набором так называемых негативных прав, которые препятствуют государству вмешиваться в реализацию индивидуумом свободы слова или свободы совести, или ограничивают власть государства в уголовном процессуальном праве. Но этот тип документа должен быть очень сжатым в гарантировании так называемых социальных и экономических прав, таких как право на труд и минимальную жилплощадь или право на чистоту окружающей среды, так как весьма маловероятно, что суд, остающийся в своих нормальных, узаконенных масштабах деятельности, может вообще обеспечить соблюдение прав такого рода. Главная причина этого состоит в том, что права, указанные здесь, обычно требуют значительных бюджетных расходов со стороны государства, ответственность же за решения, касающиеся относительного приоритета различных социальных проблем (таких, как относительный приоритет полной занятости и инфляции или расходов на жилищное строительство версус расходов на образование или оборону), может законным образом лежать только на законодателях, а не на суде. Это не говорит о том, что социальные права не являются важными; действительно, их реализация, должно быть, является одной из наиболее основных функций политической системы. Однако они скорее относятся к области политических решений, чем к набору тех прав, которые должны быть провозглашены в конституции. Действительно, люди, интересующиеся, скажем, полной занятостью, голосуют за те партии, которые обещают ее, но не пытаются достичь своих целей через суды.

Я лично высказываюсь в пользу трактовки конституции как исключительно юридического документа. По моему мнению, это должен быть относительно короткий документ с характерной для него ясностью, призванный обеспечить лишь наиболее фундаментальные принципы политического порядка и индивидуальных или групповых прав. Конституция не должна быть тайным статутом, известным лишь специалистам, а должна представлять собой величественный документ, который дети могут читать в школах и с которым будет знаком каждый гражданин, так чтобы знание ее принципов и гарантий пронизывало каждодневные взаимоотношения между правительством и гражданами.

## II. Процесс внесения поправок.

Я также придерживаюсь мнения, что конституция не должна быть легкоизменяемой. Это должно подчеркивать ее фундаментальный характер, а также удерживать ее авторов от опошления ее теми

видами специфических положений, которые могут только умалить ее «величественность».

Существует много способов сделать Конституцию трудноизменяемой. В основном они трех видов:

а) требуется квалифицированное (чаще всего 2/3) большинство парламента;

б) требуется согласие органов вне парламента; и

в) требуется длительный процесс ратификации (такой, как последовательная ратификация двумя палатами).

Я уверен, что первый вариант предотвращения быстрых изменений достаточно желателен, но сам по себе недостаточен. Помимо того факта, что большинство в 2/3 можно легко сформировать (особенно во времена массовой истерии или когда речь идет об урезывании прав непопулярного меньшинства), изменение Конституции должно быть совершенно исключительным и, следовательно, далеким от обычного политического процесса, связанного с национальным парламентом. (Именно по этой причине власть для внесения конституционных изменений иногда передается определенным органам, специально избранным для этой цели; например, Американскому конституционному конвенту).

Что касается положения «б», то обычная процедура должна требовать либо референдума либо (особенно в федеративных государствах) необходимой ратификации определенным числом штатов или республик (3/4 в США). Последняя процедура должна использоваться очень осторожно, так как составляющие федерации часто имеют особые провинциальные интересы, которые могут блокировать необходимую власть центрального правительства. Следует предусмотреть в различных частях конституции различные процедуры внесения изменений. Так, ратификация со стороны составляющих федерации должна быть необходимой для внесения определенных изменений в федеральные структуры (например, изменение местных границ, слияние двух или более штатов и т.д.), в то время как референдум должен быть необходим для внесения изменений в систему власти или структур центрального правительства. Или наилучшим вариантом будет наличие двух альтернатив — ратификация со стороны составляющих федерации или референдум — на выбор тех, кто предлагает поправку в парламенте.

Что касается положения «в», этот метод может быть частично полезным в случае внесения изменений в билль о правах, так как в этом

случае нежелательные поправки могут быть вызваны массовой истерией, направленной против непопулярных меньшинств. Длительность процесса внесения поправок позволяет охладить настроения. Однако недостаток этой процедуры состоит в том, что некоторые изменения могут быть необходимы в ближайшее время, а процедура не позволяет сделать их. (Измененный вариант этих требований должен позволять поправкам вступать в силу после одобрения в первом чтении, но лишь временно, так, чтобы действие поправок автоматически останавливалось, если они не будут одобрены новым парламентом. Этот вариант требует длительного серьезного изучения.

### III. Отношения между конституцией и другими законами.

#### 1. Конституция и другие федеральные акты.

Конституция должна быть высшим законом страны. Это означает, что ее статьи должны иметь преимущество перед всеми остальными нормами, даже если они введены в действие парламентом новой Российской Федерации. Точнее, потому что конституционная норма, введенная в действие в прошлом, имеет преимущество перед текущими политическими решениями большинства, которые часто видятся выражающими волю масс. Следует быть осторожным и не сделать конституцию слишком детализированной. Конституция должна быть ограничена наиболее фундаментальными вопросами, должна избегать частых столкновений с политическими желаниями момента. В дополнение к конституции будет полезным иметь другие «основные» или «органические» законы, которые детализировали бы природу институтов Российского государства. Так, например, определяя роль юстиции, конституция должна содержать лишь статьи, предусматривающие существование конституционного трибунала и его компетенцию в рассмотрении соответствия правительственных актов конституции, а в отношении остальной юстиции (какими будут другие суды, как они будут организованы и т.д.) просто дать власть парламенту принять соответствующий органический закон. Такие органические законы должны иметь преимущество перед обычным законодательством, но они должны быть легче изменяемы, чем конституция.

#### 2. Отношение конституционных норм к актам штатов или республик.

В таком федеративном государстве, как Россия, это очень острый вопрос. В соответствии с тем, что Вы говорили в Вашингтоне, пред-

лагаю здесь, чтобы штаты (или их можно назвать по-другому<sup>1</sup>) Российской Федерации должны иметь право выхода или отделения от федерации (ниже я скажу об этом подробнее). Даже при этом предположении, я тем не менее считаю, что хотя бы часть федеральной Конституции должна иметь преимущества по отношению к законам штатов. Так, во всех случаях, когда возникает конфликт между федеральным биллем о правах и законами штатов (включая Конституции штатов, если они должны их иметь), федеральный билль должен превосходить все в законах штатов. Более того, федеральные конституционные нормы должны связывать штат и федеральные суды (при роли конституционного трибунала как последнего арбитра между штатом и федеральной юридической иерархией). Я также придерживаюсь мнения, что масштаб федеральной власти, провозглашенный федеральной Конституцией, должен также ограничивать штаты так, чтобы, пока они являются частью федерации, они не могли бы провозгласить преимущество их собственных законов над федеральными. (Это должно означать, что право штатов на отделение будет ограничено утверждением «все или ничего»: они должны либо оставаться в федерации и подчиняться ее Конституции и законам, принятым в соответствии с ней<sup>2</sup>, либо полностью выходить.) Иначе, мне кажется, Российская Федерация превратится в разваливающийся альянс составных частей, и федеральная Конституция будет не более чем квазимеждународным соглашением. Это может быть прекрасно, когда это касается будущих связей между современными республиками Советского Союза, но Российская Федерация должна быть настоящей страной, а не альянсом.

#### IV. Конституционная терминология.

Я считаю, что необходим полный разрыв со старой советской терминологией. Название Российской Федерации не должно ничем

---

<sup>1</sup> Соглашаясь с неуклюжестью таких терминов, как «автономная республика» или «регион» и в свете того, что я хочу сказать в пункте IV в отношении современной российской (точнее, советской) терминологии, я временно буду использовать стандартные американские термины, касающиеся федерализма. Так, «штат» используется в качестве составляющей части Российской Федерации, в то время как термины «федеральный» или «центральный» будут использоваться для обозначения органов федерации в целом.

<sup>2</sup> Напоминаю, что некоторые федеральные законы могут содержать положения, что штаты могут иметь право не подчиняться некоторым статьям.

напоминать о ее «советском» или «социалистическом» характере. Законодательный орган не следует называть «верховным советом», а «парламентом» или «думой», или любым другим именем, которое окажется подходящим. Аналогично следует подходить ко всем территориальным объединениям Федерации, правительственным органам и т.д. Следует внимательно подходить, как мне кажется, не только к советской терминологии, но и к старой царской<sup>1</sup>: до какой степени вы хотите, чтобы символы новой демократической России напоминали традиционные?

V. Парламент и правительство.

Очень важно подойти к этому вопросу прагматично и функционально, а не пользоваться фразами, изношенными временем, такими как «народный суверенитет», «разделение властей» и т.д. Главная задача, на мой взгляд, — соединить эффективность с ответственностью. Эффективность может утверждаться лишь силой исполнительной власти, а ответственность может гарантироваться лишь парламентским контролем за злоупотреблениями правительства. Если этот принцип одобряется, правительство, а не парламент, должно восприниматься как главный орган, вырабатывающий государственную политику. Частично в результате прошлых злоупотреблений и частично в результате путаницы многие люди в Восточной Европе считают, что возвращение к парламентскому правлению означает, что парламент, как институт, прямо «представляющий народ», должен быть на практике институтом, принимающим все наиболее важные решения. Безусловно, правительственные действия во многих важных областях должны всегда иметь в своей основе законы, одобренные парламентом. Но это очень опасно для будущей демократии в регионе — считать, что парламент, состоящий из нескольких сот людей, может на практике проводить собственную политику, результатом этого будет непостоянство и хаос, и я убежден, что анархия (и последующий рост авторитаризма) является такой же угрозой демократии в Восточной Европе, как и возврат к тотальной диктатуре.

Поэтому, если возможно, парламент должен быть конструктивен настолько, чтобы правительство имело в нем явное большинство, в

---

<sup>1</sup> Возможно, я отклоняюсь к вопросам, выходящим за рамки этого меморандума: некоторое время назад я удивлялся, как будет называться нынешний Ленинград в будущей России. А как Волгоград?

любом случае правительство должно иметь возможность давать направление государственной политике (например, иметь явный приоритет в законодательной инициативе и иметь возможность защитить ее от излишних поправок). Роль парламента столь же велика, но более ограничена и пассивна: он должен не править, а лишь контролировать процесс правления. Эта функция лучше всего выполняется с помощью публичного обсуждения правительственной программы, во время которого оппозиция имеет возможность критиковать правительственную политику и публично подвергать сомнению ее полезность, так же как и расследовать злоупотребления правительства. Лишь от случая к случаю может парламент использовать право вето или вносить поправки в законодательство, предложенное правительством. Очень редко когда правительство, теряя поддержку большинства, может быть смещено вогумом недоверия, который должен быть «конструктивным» (т.е. происходит одновременное назначение нового премьер-министра).

Все это означает, что правительство должно отвечать, главным образом, за общую политику, но не зависеть от парламентской поддержки каждого его шага. Предполагая, что правительство Российской Федерации будет скорее парламентским, чем президентским, этого можно добиться, если в дополнение к возможности контролировать законодательство, правительство будет сформировано из министров, не являющихся субъектами парламентского отзыва. Выбор премьер-министром кабинета должен быть одобрен парламентом, но отставка министра определяется лишь самим премьером, тогда как парламент может отправить в отставку лишь правительство в целом.

Я полагаю, что, принимая во внимание федеративную природу государства, российский парламент будет иметь две палаты, нижняя палата будет избираться всеобщим голосованием, верхняя — представлять штаты. Выяснение в деталях конкретной роли каждой из двух палат в законодательном процессе выходит за рамки этого меморандума. Я считаю, однако, что американская система, в которой две палаты имеют примерно равную власть, является слишком громоздкой, ее не следует воспроизводить. Я склонен рекомендовать предоставить нижней палате большую законодательную власть, в то время как верхняя палата может лишь замедлять законодательный процесс. Однако, учитывая весьма либеральные взгляды на права штатов, которые Вы высказали в Вашингтоне, все это должно стать предметом серьезных размышлений. В частности, для федерации мо-

жет быть удачным решением предоставление расширенных прав палате штатов федерального парламента, но не непосредственная передача чрезмерной власти органам штатов (это может в перспективе подорвать связи между штатами).

Вся структура парламентского правительства чрезвычайно зависит от системы выборов, используемой для обеспечения связи между народом и его представителями. Очень важно избежать чрезмерного «дробления» законодателей, что может привести к созданию коалиционных правительств, включающих большое количество партий. Причина нежелательности такой системы состоит в том, что коалиционное правительство является значительно менее эффективным и ответственным, чем унитарное.

В будущем необходим специальный меморандум по этому большому и сложному вопросу. Но главная идея состоит в том, что все эффективные избирательные системы основываются на компромиссах между различными группами и индивидуумами, что необходимо для появления большинства и последующего формирования парламентского правительства. Основное различие между двумя главными типами избирательных систем — мажоритарной и пропорциональной — заключается в процессе объединения различных интересов в социальную политику, которое происходит до или после выборов. При пропорциональной системе, когда малые партии имеют шанс попасть в парламент, небольшие группы не имеют необходимости входить в избирательную коалицию со значительными группами, поэтому партия большинства не может возникнуть спонтанно. Это означает, что формирование правительства подразумевает объединение многих партий, имеющих представителей в парламенте. При мажоритарной системе, когда требуется (относительное или абсолютное) большинство голосов в округе для получения мандата, существует стимул для создания крупных коалиций групп интересов до выборов, таким образом, объединенные в блок или партию, они могут получить представительство в парламенте. В перспективе мажоритарная избирательная система развивается в направлении двухблоковой или двухпартийной системы<sup>1</sup>, в которой правительствен-

---

<sup>1</sup> Система выборов из двух раундов, требующая абсолютного большинства для избрания каждого кандидата, ведет к тому, что большое число партий формируют два противостоящих предвыборных блока. Система, требующая лишь относи-



ное большинство и оппозиция имеют значительную степень организационного единства.

При мажоритарной системе выборы являются большим, чем просто выборы: обычно это также плебисцит в отношении существующего правительства, так как успех партий большинства означает продолжение деятельности правительства, если партия большинства не удержит позиций, оппозиция заменит правительство. Это означает, что правительство само де-факто ответственно перед электоратом, тем самым получая большую независимость и переходя под непосредственный контроль народа. При пропорциональной системе представительства правительство, наоборот, не является субъектом народного контроля. Каждая партия коалиции всегда может сказать, она не имеет достаточного влияния на правительство, чтобы отождествлять себя с его политикой; за провалы правительства отвечают всегда другие. Реальная ответственность правительства при этой системе — перед парламентом и лидерами партий, представленных в нем, что ведет к меньшей стабильности и независимости. Различие между двумя системами огромны, если правительство является органом, реально определяющим политику государства: разница состоит в том, являются ли основные принципы государственной политики результатом закулисных компромиссов между партиями или результатом выбора электората.

#### VI. Президент.

Я не советую создавать в России президентство в американском стиле. Американская система, вызывающая восхищение в США, нигде в мире не была удачно трансплантирована, все попытки скопировать ее заканчивались той или иной формой диктатуры.

Даже отказавшись от американской модели, в которой президент концентрирует в своих руках всю исполнительную власть, остается вопрос, должна ли Россия следовать модели таких стран, как Германия, где президент является лишь представительной фигурой, или таких, как Франция, где президент имеет значительную власть. Эта власть может состоять либо в обеспечении руководства исполни-

---

тельного большинства, ведет к двухпартийной системе. Учитывая разнообразие политических ориентаций в современной России, лучше выбрать первую альтернативу.

тельными органами, либо в исполнении роли арбитра в конституционных диспутах или роли лидера как «последнего прибежища».

Выбор в этом вопросе должен зависеть, главным образом, от избранной структуры парламента и правительства, что обсуждалось выше. Если новый российский парламент будет эффективным органом, ведомым сильным и независимым правительством, сильный президент будет лишь источником конфликтов между различными властями. В этом случае президента должен избирать парламент, причем первый должен быть арбитром во времена кризисов. Если правительство — слабый продукт построения коалиции, то сильный, избранный народом президент — единственный путь для спасения страны от хаоса. Я считаю, что первое решение характерно для более совершенных парламентских демократий, а второе больше подходит странам, где политическая культура еще не должна появиться и анархия является серьезной угрозой.

#### **VII. Федерализм.**

Главный вопрос, требующий ответа, — будет ли Российская Федерация настоящим государством или конгломератом полунезависимых штатов. Я понимаю, что нельзя советовать удерживать силой различные национальности, входящие в Российскую Федерацию, внутри будущего образования, которое будет создано новой Конституцией. Следует серьезно подойти к вопросу, будут ли штаты, принявшие решение войти в федеральное образование, иметь действительную свободу выйти из него. Если они получают это право, требуется огромная осторожность, чтобы удостовериться, что тот способ, которым они хотят воспользоваться, действительно ясно провозглашен в Конституции и что решение выйти является окончательным и достаточным, чтобы не задерживать решившего.

Получат или нет штаты Российской Федерации право выхода. На мой взгляд, будет большой ошибкой понимать федерализм как слабую ассоциацию, которая основывается на добровольном согласии штатов подчиняться федеральному закону. Федерализм, верно понятый, является децентрализованной формой правления, при которой значительное число решений принимается местными властями, независимо от центрального правительства. Однако в области, где федеральное правительство правомочно действовать (делегация должна занять гибкую позицию с тем, чтобы федеральные органы получили в свое распоряжение все вопросы, связанные с координацией), оно должно действовать решительно, и его действия должны непосред-

редственно касаться населения, оно не должно быть заложником в руках местных органов власти, их одобрений и увязок. Сама идея федерализма базируется на реализации того принципа, что союза часто бывает недостаточно, так как отдельные составляющие стремятся действовать независимо от других, поэтому для общего блага бывает необходимо создание общего механизма выработки решений и проведения их в жизнь. Например, невозможно, чтобы один штат сопротивлялся введению пошлин на импорт, которые согласованы между всеми штатами, но не выгодны ни одному из штатов в индивидуальном порядке; также весьма трудно не поддаваться искушению создать лучшие условия для бизнеса, тем самым заставляя бизнесменов переводить свои предприятия из других штатов в собственный штат, но затем за вами последуют другие, и в условиях развивающегося соревнования все штаты могут пострадать<sup>1</sup>. По этой причине федеральные власти не могут полагаться лишь на добровольное согласие и должны иметь собственную значительную власть. Как я сказал, каждый отдельный штат должен иметь возможность выйти из федерации и развиваться отдельно. Но этот вариант должен означать настоящее отделение, но не возможность непослушания определенным решениям федерации, что в таком случае будет широко использоваться и другими членами федерального образования.

#### VIII. Права человека.

Я уже указывал, что конституция, по моему мнению, должна содержать лишь те положения, которые могут в основном проводиться в жизнь судами. Это особенно важно в случае с индивидуальными правами. Развитие культуры прав в целом, наряду со знанием процесса их юридической реализации, является основой развития гражданства и гражданского общества в целом. Это касается не только «великих» прав, которые уважает любая цивилизованная страна, но также (может быть, это даже главное) означает уважение тех прав, которые контролируют ежедневные отношения между индивидуумом и государством. Безусловно, конституция не может досконально оговорить все эти права и должна ограничиться в этом плане общи-

---

<sup>1</sup> Можно привести множество примеров. Например, для американских штатов в начале века было очень трудным делом запретить детский труд, так как отсутствие торговых барьеров вело к нежеланию штатов самим создавать препятствия для развития бизнеса на их собственной территории. Лишь федеральный закон был способен решить эту важную социальную проблему.

ми «широкими мазками». Но именно по этой причине очень важно, чтобы общие положения конституции переводились на язык повседневной жизни с помощью механизма юридической реализации.

Я считаю, что раздел прав в российской Конституции должен быть коротким и ясным. Кроме всего прочего, в нем должны быть урегулированы отношения между государством и группами или отдельными гражданами, но не сами отношения между группами и индивидами. Причина этого состоит в том, что главная цель конституции — защита людей от злоупотреблений политических властей. Если эта защита узаконена, то нет причин полагать, что государство самостоятельно не сможет урегулировать отношения между самими гражданами.

Я также считаю, что практика составления раздела обязанностей граждан не должна получить продолжения. Вновь я повторяю, что конституция не может определить все, что есть под Солнцем, но лишь то, что нельзя провести в жизнь с помощью обычных законов. Следует противостоять злоупотреблениям правительства своей властью, но не злоупотреблениям индивидумов против правительства. Последнее может само хорошо защитить себя от подобных злоупотреблений с помощью обычного законодательства.

Я прошу прощения за задержку с отправкой Вам этого меморандума. К сожалению, мои обязанности в Польше не позволили мне уделить больше внимания другим вопросам в течение нескольких последних недель. Однако я очень заинтересован в сотрудничестве с Вами, и в ближайшие несколько недель (и месяцев) я буду свободнее. Я с огромной надеждой ожидаю нашего будущего сотрудничества.

## О проекте Конституции РСФСР<sup>1</sup>

Газета «Вашингтон таймс» поместила 28 ноября статью Брюса Фейна, в которой, в частности, говорится:

— Проект конституции Российской Федерации представляет собой самый важный шаг России к европейской юридической культуре со времени царствования Петра I и его железной ученицы Екатерины.

По революционному характеру ее можно приравнять к приукрашиванию В.И. Лениным «Коммунистического манифеста»; она предвещает конфронтацию между СССР и РСФСР. И она может служить образцом для других советских республик, стремящихся к отделению или восстановлению независимости.

Проект Конституции, разработанный под эгидой Ельцина, представляет собой декларацию независимости от Советского Союза. Первая статья провозглашает Российскую Федерацию «суверенным, демократическим, социальным и правовым государством исторически объединившихся в нем народов». Эта статья объявляет Федерацию «Республикой», обладающей верховным правом в отношении «своей территории и национальных богатств», которая «самостоятельно определяет и проводит свою внутреннюю и внешнюю политику».

Конституция и законы Федерации имеют верховенство перед любой другой властью, в том числе Советского Союза; гражданам Федерации дано право оказывать сопротивление любым попыткам посягательства на их «демократическую конституционную систему и правовое государство». Статья 5.10 гласит, что «вооруженные силы Российской Федерации могут создаваться для военной защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации». А в статье 1.10 провозглашаются независимость Федерации на мировой арене и ее полное право «добровольно объединяться с другими государствами в Союз (Содружество) на основе

---

<sup>1</sup> Публикуется сообщение ИТАР-ТАСС о публикации 28 ноября 1990 г. статьи Б. Фейна в газете «Вашингтон Таймс». — Примеч. ред.

договора», и она оставляет за ней право «свободного выхода из состава Союза (Содружества)».

Итак, проект Конституции Российской Федерации положит конец власти Советского Союза в пределах ее границ. Недвусмысленное провозглашение в Конституции неограниченного суверенитета противоречит нынешнему требованию Горбачева о сохранении власти Советского Союза над обороной, внешней политикой, внешней торговлей и валютными делами в республиках, входящих в его состав. Вероятность любого компромисса между Ельциным и Горбачевым представляется весьма отдаленной по многим причинам: Ельцин отказался от членства в коммунистической партии; его политические устремления, амбиции и власть заключены исключительно в Российской Федерации, и он уже установил договорные отношения с Украиной; непоследовательные экономические импровизации Горбачева несут лишения и нормирование народу Российской Федерации, несмотря на то, что большая часть нефти, газа и других природных богатств Советского Союза находится на ее территории.

РСФСР одержит победу в предстоящей битве за Конституцию, поскольку у оппонентов нет никакой народной или институциональной базы поддержки.

Конституционная независимость Российской Федерации, которая, вероятно, будет воплощена в жизнь в 1991 году, ознаменует собой конец советского колосса и положит беспрецедентное начало правопорядку для русского народа.

(Продолжение следует.)

Проект Конституции омрачен некоторыми экономическими недочетами:

- частная собственность увязана с неопределенными социальными обязательствами;
- предполагается, что потребитель будет находиться под защитой общества и государства;
- господство рынка и несправедливая конкуренция, наносящая ущерб другим, запрещены;
- государство гарантирует минимальный уровень жизни, квалифицированную медицинскую помощь, финансовое обеспечение престарелых, больных и инвалидов, экологическую защиту и эффективное использование природных ресурсов;

— работодателям рекомендуется платить заработную плату в соответствии с количеством и качеством труда рабочего и достаточную для обеспечения достойного существования;

— законы должны устанавливать максимальные сроки рабочего времени, минимальные периоды отдыха в неделю, регулярные оплачиваемые отпуска и другие социально важные условия, необходимые для осуществления права на отдых.

Многие из этих положений порождают ожидания, которые будут невыполнимыми в обозримом будущем, а следовательно, чреватые разочарованием и бесчисленными бесполезными судебными исками.

Несмотря на экономические недочеты, проект Конституции Российской Федерации поднимает знамя, под которое могут встать умные и честные государственные деятели. Драматические изменения, предусмотренные этим документом, для русского народа, советской империи и международных отношений, приравнивают его в историческом плане к Великой хартии вольностей, американской Декларации независимости и французской Декларации прав человека и гражданина.

**Из истории создания Конституции Российской Федерации.  
Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы  
(1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 1 : 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева**

Научное издание  
подписано в печать 05.10.2007  
издательский № 305  
формат 60x90/16  
усл. печ. л. 58,5  
уч.-изд. л. 48,0  
тираж 3200 экз.

ISBN 978-5-466-00305-5



**ООО «Волтерс Клувер»**

123007, Москва, Хорошевское шоссе, д. 32А

Тел.: +7 (495) 789-32-74

Факс: +7 (495) 789-32-75

E-mail: [office@wolters-kluwer.ru](mailto:office@wolters-kluwer.ru)

Website: [www.wolters-kluwer.ru](http://www.wolters-kluwer.ru)

Генеральный директор издательства — Хольгер Цшайге,  
электронный адрес — [holger.zscheuyege@wolters-kluwer.ru](mailto:holger.zscheuyege@wolters-kluwer.ru)

Главный редактор — Светлана Паршина,  
электронный адрес — [svetlana.parshina@wolters-kluwer.ru](mailto:svetlana.parshina@wolters-kluwer.ru)

Книги издательства можно заказать по тел.: 8-800-200-6789  
(круглосуточно; междугородный звонок бесплатно)

Гигиеническая оценка продукции — Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.60.953.Д.011524.12.06 о соответствии издания ОСТ 29.124-94 «Издания книжные, ОТУ» санитарным правилам СанПиН 1.2.1253-03 «Гигиенические требования к изданиям книжным для взрослых»

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ

**ParaType**

In Legal Use

Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных диапозитивов  
в ППП «Типография «Наука» 121099, Москва, Шубинский пер., 6. Заказ №