



Подготовке данного издания содействовали:

Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина

Александр Леонидович Мамут

Андрей Александрович Клишас

А также:

Анатолий Борисович Чубайс

Сергей Николаевич Попельнюхов

Александр Евгеньевич Лебедев

Юридическая компания «Пепеляев, Гольцблат и партнеры»

Андрей Федорович Дунаев

Кирилл Вадимович Янков

ФОНД КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ

К 15-летию Конституции Российской Федерации

Из истории создания Конституции Российской Федерации

Конституционная комиссия:

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

Том 4: 1993 год

Книга первая

(январь—апрель 1993 года)

Под общей редакцией кандидата юридических наук
О.Г. Румянцева



Wolters Kluwer

Москва
2008

УДК 342.4(470+571)(091)(093.2)"1993"
ББК 63.3(2)634-3я45+67.400.11-1(2)"1993"я45
И32

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

Над данным томом также работали: И.И. Бакулина, Е.В. Болдырева, В.В. Бровина, И.А. Бусыгина, О.М. Земнухова, А.В. Зуйков, А.Ш. Карнаев, И.В. Комиссаров, Н.К. Коссаковская, Д.В. Пономаренко, И.В. Сухина, С.С. Сухина

И32 **Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.)** : в 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга первая (январь—апрель 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1120 с. : ил. — ISBN 978-5-466-00372-7 (в пер.).

Агентство СІР РГБ

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

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

В книгу первую «январь—апрель 1993 г.» тома 4 сборника включены нормативные акты, документы, материалы и мнения, связанные с доработкой в Конституционной комиссии проекта Конституции Российской Федерации, появлением «президентского» проекта Конституции, продолжением конституционной реформы, политическим кризисом и кризисом государственной власти в Российской Федерации в январе — апреле 1993 г., а также всероссийским референдумом 25 апреля 1993 года.

Издание снабжено иллюстрациями — фотокопиями некоторых документов и материалов.

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

УДК 342.4(470+571)(091)(093.2)"1993"
ББК 63.3(2)634-3я45+67.400.11-1(2)"1993"я45

ISBN 978-5-466-00372-7 (в пер.)

© Фонд конституционных реформ, 2008
© Волтерс Клувер, 2008

ОТ РЕДАКЦИИ

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

Издание посвящено 15-летию принятия Конституции Российской Федерации.

В 2007 г. вышли том 1 «1990 год» и том 2 «1991 год». В течение 2008 года выпущены три книги тома 3 «1992 год» и выходят первые книги тома 4 «1993 год». Мировой финансовый кризис повлек внесение неизбежных корректив в график выхода в свет томов издания. Тем не менее в 2009 г. предполагается завершить данный общественный исследовательский и издательский проект выпуском тома 5 «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации» и двух книг тома 6 «Дополнительные материалы».

При подготовке к изданию тома 4 «1993 год» Фондом конституционных реформ и Редакционным советом сборника было принято решение выпустить его в трех книгах: Книга 1 охватывает период января—апреля 1993 г., Книга 2 — мая—июня 1993 г., Книга 3 — июля—декабря 1993 г. Увеличение объема издания по ходу его подготовки обусловлено стремлением составителей обнародовать имеющие историческую ценность документы и материалы за 1993 год, ставший годом завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации, сохранившиеся, прежде всего, в личных архивах и фондах членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, других государственных деятелей и специалистов, а также в Государственном архиве Российской Федерации и Архиве Президента Российской Федерации.

Документы размещены, как правило, в хронологическом порядке. Они публикуются в соответствии с современными нормами русского языка, без учета археографических требований. Ссылки на источник, а также примечания редакторов расположены в сносках в конце соответствующей страницы. В случае ссылки на Архив Фонда конституционных реформ источник приводится без указания на

конкретное дело в связи с незавершенностью формирования архива ФКР¹.

Ядро архива ФКР составили личный фонд О.Г. Румянцева и сохраненная им часть материалов Конституционной комиссии. Ряд документов и материалов, представленных в томе, переданы В.Л. Шейнисом, М.А. Митюковым, Е.А. Даниловым, Г.А. Гаджиевым, А.М. Оболенским, И.Г. Шаблинским, Н.В. Витруком и другими непосредственными участниками работы над проектом Конституции Российской Федерации в 1993 году.

¹ В 2007–2008 гг. специалистами ГАРФ был проведен первый этап работы по описи документов, поступивших в архив ФКР.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Вступительная статья	39
	<i>О.Г. Румянцев. К истории создания Конституции Российской Федерации О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.). Часть шестая: Январь–апрель 1993 года</i>	
II.	Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции Российской Федерации и осуществлением конституционной реформы (январь–апрель 1993 года).....	67
	Письмо заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябова ректору Московского юридического института О.Е. Кутафину от 5 января 1993 г.	69
	<i>Из материалов рабочего пленарного заседания Конституционной комиссии 12 января 1993 года</i>	
	Организационные материалы.....	70
	Проект постановления Конституционной комиссии «Об Основных положениях новой Конституции Российской Федерации, вносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.»	72
	Приложение. Проект от 12 января 1993 г. «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.». Подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии	73
	Из стенограммы заседания Конституционной комиссии от 12 января 1993 г. (извлечение)	76
	Протокольная выписка из стенограммы рабочего пленарного заседания Конституционной комиссии от 12 января 1993 г.	122

Содержание

Информационное сообщение об итогах заседания Конституционной комиссии 12 января 1993 г.	123
Проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум» от 11 января 1993 г. Подготовлен отделом политико-правовых исследований Парламентского центра при Верховном Совете Российской Федерации.....	125
Проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум» от 13 января 1993 г. Подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии....	127
Проект плана подготовки проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г. Материал Конституционной комиссии от 14 января 1993 г.	129
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 14–15 января 1993 г.	131
Приложение. Аналитическая записка «О проблеме референдума 11 апреля с.г.».....	132
<i>Из материалов, связанных с научно-практической конференцией «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва всероссийского Учредительного собрания» (17–18 января 1993 г., Санкт-Петербург)</i>	
Письмо заместителя ответственного секретаря Конституционной комиссии В.Л. Шейниса заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябову от 25 января 1993 г.	136
Приложение. М.В. Гришина. Информация о научно-практической конференции «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва всероссийского Учредительного собрания» (Санкт-Петербург)	137

Содержание

Рекомендации общественной научно-практической конференции «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва всероссийского Учредительного собрания»	142
Заявление представителей политических партий и общественно-политических движений Российской Федерации от 18 января 1993 г.	143
Письмо директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации Л.А. Окунькова Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 21 января 1993 г.	144
Приложение. Предложения Института законодательства и сравнительного правоведения по содержанию основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.	145
Проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум» от 22 января 1993 г. Подготовлен рабочей группой экспертов Конституционной комиссии	149
Проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум» от 23 января 1993 г. Подготовлен Рабочей группой Конституционной комиссии на основе альтернативных проектов.....	150
Предложения доктора юридических наук М.А. Краснова по формулировке вопросов, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.....	152
Письмо члена Конституционной комиссии, Председателя Комитета Верховного Совета по международным делам и внешнеэкономическим связям Е.А. Амбарцумова заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации, заместителю Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябову от 28 января 1993 г.	153

Содержание

Приложение. Проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года»	154
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации об Основных положениях Конституции, выносимых на референдум 11 апреля 1993 г., подготовленный по просьбе Рабочей группы Конституционной комиссии доктором юридических наук Ю.М. Батуриным	155
Пояснительная записка к проекту постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года» от 29 января 1993 г. Подготовлена Рабочей группой Конституционной комиссии	157
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 29 января 1993 г. № 4391-1 «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года»	158
Письмо заместителя Председателя Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по бюджету, планам, налогам и ценам И.А. Рогачёвой ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 3 февраля 1993 г.	161
Приложение. Проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.	161
Поправки Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству к проекту Основных положений новой Конституции, выносимых на референдум	163

Содержание

О вопросах, представленных Президентом Российской Федерации для вынесения на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г. Материал Секретариата Конституционной комиссии	166
Распоряжение Президента Российской Федерации от 2 февраля 1993 г. № 70-рп «О мерах по обеспечению всероссийского референдума 11 апреля 1993 г.»	169
Наиболее крупные мероприятия, проводимые постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета Российской Федерации в рамках VI сессии Верховного Совета Российской Федерации. Материал Секретариата Конституционной комиссии от 2 февраля 1993 г.	172
О проекте «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум». Материал Рабочей группы Конституционной комиссии	173
<i>Предложения и решения руководящих органов ряда политических партий и движений, депутатских фракций по референдуму</i>	
Движение «Демократическая Россия»	180
Российское Христианское Демократическое Движение	181
Депутатская фракция «Согласие ради прогресса».....	183
Республиканская партия Российской Федерации.....	184
Российский социал-демократический центр	185
Партия конституционных демократов.....	186
Блок депутатских фракций «Российское единство».....	191
<i>Из материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 9 февраля 1993 года</i>	
Организационные материалы.....	192
Список приглашенных представителей республик в составе Российской Федерации.....	193
Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии от 9 февраля 1993 г. Председательствует Б.Н. Ельцин	196

Содержание

Информационное сообщение об итогах пленарного заседания Конституционной комиссии от 9 февраля 1993 г.	239
Проект Основных положений проекта Конституции Российской Федерации (февраль 1993 г.). Материал Рабочей группы Конституционной комиссии	241
Письмо заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 19 февраля 1993 г.	250
Приложение. Перечень поручений, содержащихся в актах седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации	250
Письмо руководителя Научно-консультативного совета Конституционной комиссии Е.А. Данилова в Комитет Верховного Совета Российской Федерации по законодательству от 26 февраля 1993 г.	253
Приложение. Проект закона Российской Федерации «О дополнениях и изменениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»	254
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева председателям комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации от 17 марта 1993 г. к проекту Конституции Российской Федерации	259
Сопроводительное письмо к проекту Конституции Российской Федерации ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Российской Федерации, председателю Конституционной комиссии Б.Н.Ельцину от 1 апреля 1993 г.	260
Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией (по состоянию на 2 марта 1993 г.)	262

*Из материалов восьмого Съезда народных депутатов
Российской Федерации по вопросам конституционной реформы*

Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 г. с предложением к проекту постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации»	316
Таблица рекомендуемых к принятию поправок к проекту постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)»	317
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 г. № 4626-1 «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)»	319
Справка от 6 апреля 1993 г. об основных изменениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации в период с 1978 по 1993 г. Материал Секретариата Конституционной комиссии	321
Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией (по состоянию на 8 апреля 1993 г.)	324
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 12 апреля 1993 г. № 4780-1 «О разработке ряда законодательных актов в связи с осуществлением конституционной реформы в Российской Федерации»	377

Содержание

Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева в комитеты Верховного Совета Российской Федерации и комиссии его палат от 21 апреля 1993 г.	380
Приложение. Проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» от 13 апреля 1993 г.	381
План первоочередных мероприятий по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. Направлен ответственным секретарем Конституционной комиссии О.Г. Румянцевым Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову и заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябову.....	395
Из стенограммы совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 г. Обсуждение вопроса о работе по согласованию проекта новой Конституции со всеми федеральными органами государственной власти и с субъектами Федерации.....	400
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 г. № 4907-1 «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации»	405
<i>Материалы совещания руководителей республик в составе Российской Федерации, глав администраций краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга по проекту Конституции Российской Федерации (29 апреля 1993 г., Администрация Президента Российской Федерации)</i>	
Проект состава рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации	407
Стенограмма совещания от 29 апреля 1993 г.	410
Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный по инициативе	

Президента Российской Федерации (по состоянию на 29 апреля 1993 г.).....	417
III. Политический и конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года	465
Из стенограммы обсуждения проблемы конституционного кризиса в Фонде социально- экономических и политических исследований (Горбачев-фонде) от 9 января 1993 г. «Новый выбор для России»	467
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации от 11 января 1993 г. «Об организации «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ»	475
Приложение. Состав участников «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ	476
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об образовании парламентской группы рабочей комиссии по выработке проекта соглашения между федеральными органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации о стабилизации конституционного строя» от 9 февраля 1993 г.	482
Приложение. Пояснительная записка заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова к проекту постановления Верховного Совета Российской Федерации	483
Письмо секретаря Совета глав республик Ю.В. Скокова Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 10 февраля 1993 г.	484
Приложение. Обращение глав республик к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета	

Содержание

Российской Федерации, Председателю Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 1993 г.	484
Заявление парламентской фракции «Согласие ради прогресса» от 12 февраля 1993 г. «О Конституционном соглашении»	487
<i>Из материалов второго заседания «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ от 15 февраля 1993 г.</i>	
Протокол № 2 заседания	488
Резолюция заседания	489
Стенограмма заседания.....	490
Проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации». Материал Рабочей группы Конституционной комиссии от 15 февраля 1993 г., подготовленный к встрече Президента Российской Федерации, Председателя и заместителей Председателя Верховного Совета Российской Федерации, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации	545
Письмо председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству М.А. Митюкова Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 15 февраля 1993 г.	547
Приложение. Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»	549
Аналитическая записка первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации Ю.А. Тихомирова «О Конституционном соглашении» от 15 февраля 1993 г.	550

Содержание

Докладная записка и.о. начальника Государственно-правового управления Р. Орехова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 16 февраля 1993 г. с кратким анализом проекта «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации», внесенных Рабочей группой Конституционной комиссии	551
Сопроводительное письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 17 февраля 1993 г. к проекту «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации»	555
Приложение. Проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации» от 17 февраля 1993 г.. Вносится Рабочей группой Конституционной комиссии	556
Сопроводительное письмо заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 17 февраля 1993 г. к проекту Конституционного соглашения	558
Письмо первого помощника Президента Российской Федерации В.В. Илюшина от 17 февраля 1993 г. Председателю Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатова к проекту «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации»	559
Приложение. Проект «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации»	559

Содержание

Письмо Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 17 февраля 1993 г. с предложениями по составу парламентской группы по переговорам.....	563
Заключение экспертной рабочей группы Верховного Совета Российской Федерации (ответственный — член Конституционной комиссии В.Д. Мазаев) от 20 февраля 1993 г. по проекту «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации», направленному 17 февраля 1993 г. первым помощником Президента России В.В. Илюшиным Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову.....	564
Президентский вариант «компромисса»: критический анализ. Материал Парламентского центра при Верховном Совете Российской Федерации.....	567
Референдум и конституционный порядок в России: быть или не быть? Обзор результатов исследования, проведенного Российским фондом конституционных реформ 18–23 февраля 1993 г. в различных регионах России.....	574
Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по российскому телевидению от 19 февраля 1993 г.	588
<i>Из материалов Совещания руководителей органов власти субъектов Российской Федерации в г. Новосибирске 19 февраля 1993 г.</i>	
Выступление Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова	592
Письмо Председателя Новосибирского областного совета народных депутатов Г. Шамина от 22 февраля 1993 г.	604

Содержание

Приложение. Заявление руководителей органов представительной власти субъектов Российской Федерации от 19 февраля 1993 г.	605
Повестка дня Совещания народных депутатов Советов всех уровней Российской Федерации от 20 февраля 1993 г.	608
Сообщение координатора депутатской фракции «Россия», народного депутата Российской Федерации С.Н. Бабурина о встрече народных депутатов Советов всех уровней Российской Федерации от 20 февраля 1993 г.	608
Конституционно-правовое закрепление монополии Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации на государственную власть (по действующей Конституции). Экспертное заключение от 20 февраля 1993 г.	610
Письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Верховному Совету Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 23 февраля 1993 года к проекту «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации»	614
Приложение. Проект «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации» (по состоянию на 23 февраля 1993 года)	615
Послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Верховному Совету Российской Федерации от 26 февраля 1993 г. (извлечение)	618
Сообщение Конституционной комиссии от 3 марта 1993 г. для средств массовой информации.....	619
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации от 4 марта 1993 г.	

Содержание

Вносится народными депутатами О.Г. Румянцевым, В.С. Полосиным, Е.А. Амбарцумовым	619
Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 4 марта 1993 г. Обсуждение вопроса о созыве восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации	621
Заявление фракции «Смена — Новая политика» от 4 марта 1993 года «По вопросу о созыве внеочередного Съезда»	653
Приложение. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О проекте «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации», предложенного Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным» от 4 марта 1993 г.	654
Письмо председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству М.А. Митюкова заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябову от 5 марта 1993 г.	655
Послание Конституционного Суда Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации от 5 марта 1993 г. «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации»	657
Письмо Президента Российской Федерации в Верховный Совет Российской Федерации от 7 марта 1993 г. о вопросах, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.	666
Письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 9 марта 1993 г. о внесении уточнений в вопросы для всероссийского референдума	667

К стабилизации конституционного строя Российской Федерации. Пояснительная записка и проект закона Российской Федерации от 9 марта 1993 г. «О дополнениях и изменениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России». Подготовлен руководителем научно-консультативного совета Конституционной комиссии Е.А. Даниловым и экспертом Конституционной комиссии, доктором юридических наук Л.С. Мамутом.....	668
Заявление депутатской фракции «Смена — Новая политика» от 9 марта 1993 г. «О конституционном процессе и референдуме»	675
Справка «К вопросу о референдуме Российской Федерации 11 апреля 1993 г.»	677
Заявление представителя Президента Российской Федерации В.Ф. Шумейко о выполнении пункта 1 Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»	678
Обращение к восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов России руководителей Советов республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.....	680
<i>Из материалов восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации по вопросам преодоления кризиса и референдума (11–13 марта 1993 г.)</i>	
К вопросу о целесообразности существования поста Председателя Верховного Совета Российской Федерации.	687
Сопроводительное письмо народного депутата Российской Федерации В.Б. Исакова от 10 марта 1993 г. к проекту закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России», подготовленного блоком депутатских фракций «Российское единство».....	689

Содержание

Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 марта 1993 г. «О проекте закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»	689
Пояснительная записка	690
Проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»	691
Заключение Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству от 5 марта 1993 г. № 7.1-17	695
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 10 марта 1993 г. с проектом постановления «О взаимодействии властей для преодоления кризиса и путях достижения согласия»	697
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 10 марта 1993 г. с предложением создать согласительную комиссию	700
Письмо народного депутата Российской Федерации О.Г. Румянцева в Секретариат восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 марта 1993 г. с приложением проекта постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О Постановлении Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»	701
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 11 марта 1993 г. с предложением кандидатур в состав согласительной комиссии	702

Содержание

Письмо Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова в Секретариат восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 11 марта 1993 г.	703
Приложение. Справка Главного правового управления Министерства юстиции Российской Федерации по вопросу о соблюдении Конституции (Основного Закона) Российской Федерации высшими органами государственной власти и должностными лицами.....	703
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 11 марта 1993 г. № 4625-1 «О соблюдении Конституции (Основного Закона) Российской Федерации высшими органами государственной власти и должностными лицами»	709
Заявление руководителей исполнительной власти — субъектов Федерации — республик, краев и областей от 12 марта 1993 г.	709
Заявление председателей Советов республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга от 12 марта 1993 г.	711
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 г. с перечнем вопросов для внесения в бюллетень Всероссийского референдума 11 апреля 1993 г. ...	713
Письмо Президента Российской Федерации от 13 марта 1993 г. восьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации с приложением проекта Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О толковании части 2 статьи 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации»	715
Письмо Президента Российской Федерации восьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации от 13 марта 1993 г. о проведении референдума в более поздний срок	716

Содержание

Приложение. Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О всероссийском референдуме». Вносится Президентом Российской Федерации.....	717
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 13 марта 1993 г. № 4628-1 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации по вопросу, связанному с возможностью досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации»	718
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 13 марта 1993 г. № 4629-1 «О всероссийском референдуме»	718
<i>Материалы к обращению Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина к гражданам России от 20 марта 1993 г.</i>	
Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России от 20 марта 1993 г.	719
Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 1993 г. № 379 «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти»	725
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 20 марта 1993 г. № 4632-1 «О созыве заседания Верховного Совета Российской Федерации».....	727
Обращение Президиума Верховного Совета Российской Федерации «К гражданам Российской Федерации»	728
Стенограмма пресс-конференции Н.Т. Рябова, А.В. Руцкого, В.Д. Зорькина, Ю.М. Воронина, В.С. Соколова, В.Г. Степанкова от 20 марта 1993 г.	729
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 марта 1993 г. № 4648-1 «Об Обращении Президента Российской Федерации к гражданам России от 20 марта 1993 года»	740

Содержание

Обращение Верховного Совета Российской Федерации от 21 марта 1993 г. № 4649-1 «К парламентам, правительствам и народам мира»	740
Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1993 г. № 1-3 о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его обращением к гражданам России 20 марта 1993 года	741
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э.М. Аметистова	745
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука	749
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой	751
Сопроводительное письмо руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова в секретариат девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации	755
Приложение. Замечания профессора Е.И. Козловой на текст Заключения Конституционного Суда России	755
<i>К Посланию Президента Российской Федерации о конституционности от 24 марта 1993 г.</i>	
Послание Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации «О конституционности» от 24 марта 1993 г.	758
О конституционности Конституции. Из материалов Парламентского центра при Верховном Совете Российской Федерации (март 1993 г.).....	762
Справка Юридического отдела Верховного Совета Российской Федерации об указах, выходящих за пределы полномочий Президента Российской Федерации от 25 марта 1993 г.	765

Содержание

Справка официального представителя Президента Российской Федерации по правовым вопросам в Верховном Совете Российской Федерации А.Я. Сливы.....	767
Конфликт между законодательной и исполнительной властями: хроника событий и причины. Из информационно-аналитического обзора Парламентского центра при Верховном Совете Российской Федерации «Россия накануне внеочередного девятого Съезда» от 25 марта 1993 г.	768
Письмо секретаря Конституционной комиссии И.В. Федосеева заведующему Организационным отделом Верховного Совета Российской Федерации В.Н. Пушкинову о группе обслуживания Конституционной комиссии на девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации	793
<i>Из материалов девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации (26–29 марта 1993 г.)</i>	
<i>К вопросу о мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации</i>	
Пояснительная записка от 26 марта 1993 г. к пакету документов «О стабилизации конституционного строя в Российской Федерации».....	794
Проект постановления девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации о проведении референдума 16 мая 1993 г.	795
Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по обеспечению досрочных перевыборов федеральных органов государственной власти» от 26 марта 1993 г. Вносится группой членов Конституционной комиссии.....	796

Содержание

Поправки к проекту постановления, внесенные Конституционным Судом Российской Федерации 26 марта 1993 г.	797
Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О преодолении кризиса власти и сохранении конституционного строя Российской Федерации». Вносится Президентом Российской Федерации, Председателем Верховного Совета Российской Федерации, Советом министров — Правительством Российской Федерации от 28 марта 1993 г. Поддержан представителями субъектов Российской Федерации и рядом депутатских фракций.....	799
В Секретариат девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации. Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по выходу из политического кризиса», внесенный народными депутатами Российской Федерации О.Г. Румянцевым, В.В. Мукусевым, Н.И. Травкиным, М.А. Бочаровым, И.В. Константиновым	801
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. № 4683-1 «О неотложных мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации»	803
<i>К вопросу о всероссийском референдуме</i>	
Письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в Редакционную комиссию девятого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 27 марта 1993 г. Замечания по проекту постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации	

Содержание

«О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года и порядке подведения его итогов»	805
Таблица принятых поправок к проекту постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года и порядке подведения его итогов» (извлечение)	807
Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума»	809
Проект закона Российской Федерации «Об отрешении от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича», внесенный депутатской фракцией «Россия»	812
Ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации «О соответствии Конституции Российской Федерации действий Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова, связанных с его выступлением в г. Новосибирске 19 февраля 1993 г.»	813
Из стенограммы заседания девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 28 марта 1993 г. Сообщение председателя Счетной комиссии Съезда Р.З. Чеботаревского о результатах тайного голосования по вопросам об отрешении Президента Российской Федерации и об отзыве Председателя Верховного Совета Российской Федерации.....	816
Стенограммы выступления Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина на митинге демократических сил на Васильевском спуске (г. Москва) от 28 марта 1993 г.	820
Выступление Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова на совещании представительных органов власти Российской Федерации всех уровней 12 апреля 1993 г.	823

Референдум: мы ожидаем «Да», «Нет», «Нет», «Да». Обзор результатов исследования, проведенного Институтом перспективной политики Российского фонда конституционных реформ 16–19 апреля 1993 г. в различных регионах России.....	840
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 1993 г. № 8-П по делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».....	844
<i>Итоги всероссийского референдума 25 апреля 1993 г.</i>	
Итоги всероссийского референдума 25 апреля 1993 г. Сообщения информационного агентства ИТАР-ТАСС и Центризбиркома России.....	850
Основные итоги всероссийского референдума 25 апреля 1993 г. (из материалов к заседанию Президиума Верховного Совета Российской Федерации 5 мая 1993 г.).....	853
IV. Развитие федеративных отношений	857
Конституционный процесс и Россия. Материал Парламентского центра при Верховном Совете Российской Федерации (январь 1993 г.).....	859
Письмо Председателя Верховного Совета Республики Карелия, народного депутата Российской Федерации, члена Конституционной комиссии В.Н. Степанова от 27 января 1993 г. «О референдуме в Российской Федерации»	871
Заключение эксперта Конституционной комиссии, доктора юридических наук Л.С. Мамута от 1 февраля 1993 г. о проекте Конституции Удмуртской Республики	873

Информационное сообщение о совещании по вопросу о ходе конституционных реформ в республиках в составе Российской Федерации от 9 февраля 1993 г.	876
Сопроводительное письмо руководителя Научно-консультативного совета Конституционной комиссии Е.А. Данилова и эксперта Конституционной комиссии доктора юридических наук Л.С. Мамота заместителю Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации С.М. Шахраю от 11 февраля 1993 г.	878
Приложение. Проект Договора о взаимной передаче полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Чеченской Республики и пояснительная записка к нему от 11 февраля 1993 г.	879
Распоряжение Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 347-р	883
Заключение эксперта Конституционной комиссии В.А. Кикотя по проекту Конституции Республики Бурятия	886
Заявление Совета глав республик Российской Федерации от 9 марта 1993 г.	888
<i>К вопросу о создании Совета Федерации.</i>	
<i>Из материалов девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации</i>	
Проект Постановления девятого Съезда народных депутатов Российской Федерации об образовании Совета Федерации	890
Соглашение о Совете Федерации. Подписано представителями субъектов Российской Федерации.	891
Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О внесении дополнений в статью 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»	895
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии в Секретариат девятого (внеочередного) Съезда	

народных депутатов Российской Федерации от 27 марта 1993 г.	895
Приложение. Обращение членов Конституционной комиссии к девятому Съезду народных депутатов Российской Федерации от 27 марта 1993 г. «К вопросу о проекте Соглашения о Совете Федерации»	896

V. Мнения о проекте Конституции Российской Федерации и конституционной реформе (январь – апрель 1993 года)	899
Интервью с <i>Д.Ж. Валеевым</i> «Русским тоже нужна государственность».....	901
<i>А.А. Гольцблат</i> Идея всероссийского референдума — правовой аспект.....	906
Интервью с <i>В.А. Кикотем</i> Закон не дышло.....	909
Интервью с <i>В.В. Костиковым</i> «Предстоит борьба за проект «нерумянцевского» Основного Закона»	914
<i>И.В. Котелевская</i> Последние изменения на пути к новой Конституции России.....	916
Итоги пресс-конференции с <i>А.Ф. Ковлягиным</i> К референдуму о новой Конституции	921
<i>А.В. Малько</i> Об ограничениях прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации (О «пробелах» в обсуждении проекта Основного Закона России)	922
<i>Л.С. Мамут</i> Борцы за конституционность против Конституции	929

Содержание

<i>В.А. Никонов, П. Ордещук</i>	
Из серии статей под рубрикой «Конституционный процесс в России»:	
Конституционное творчество в России	932
Конституционные права.....	937
Федерализм.....	944
<i>О.Г. Румянцев, Е.А. Данилов, В.И. Лафитский</i>	
Основа Федерации: Конституция, Договор или Совет?	952
<i>А.А. Собчак</i>	
Ничего не менять?.. ..	955
<i>Ю.А. Тихомиров</i>	
О конституционных противоречиях и конфликтах	956
<i>Р.И. Хасбулатов</i>	
Съезд народных депутатов и конституционная реформа	964
<i>И.Г. Шаблинский</i>	
В поисках российской модели власти.....	969
Материал по итогам пресс-конференции <i>С.М. Шахрая, С.С. Алексеева</i>	
План президента начинает действовать.....	977
<i>С.Н. Юшенков</i>	
По такой Конституции нельзя жить, нельзя работать	979
VI. Мнения о конституционном кризисе и референдуме (январь-апрель 1993 г.)	981
Апрельский референдум: лучше не будет, раскол углубится. Круглый стол в «Российской газете» с участием <i>С. Бабурина, М. Митюкова, И. Муравьева, А. Сливы, Г. Атаманчука, В. Коробейникова, Б. Крылова, Г. Мальцева, А. Иванченко, Н. Постового, В. Корешкова и В. Логунова.....</i>	983
<i>Е.Г. Боннэр</i>	
Только Учредительное собрание способно разрешить кризис власти	993

Содержание

<i>Л.Б. Волков</i> Откуда грядет диктатура	996
<i>В.Б. Исаков</i> Непроизнесенное выступление на девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации	1002
<i>Л.М. Карапетян, Б.С. Эбзеев</i> Тернистый путь к правовому государству.....	1005
<i>О.Е. Кутафин</i> Конституционное противостояние — путь в никуда	1014
<i>В.И. Лафитский</i> К вопросу о референдуме	1020
<i>В.С. Липицкий</i> Учредительное собрание — орган нелегитимный	1024
<i>Л.С. Мамут</i> Второй вопрос референдума — вторая попытка импичмента?.....	1026
Интервью с <i>М.А. Митюковым</i> Идет борьба нового и старого.....	1029
Интервью с <i>М.Е. Николаевым</i> Спекуляции вокруг референдума ни к чему хорошему не приведут.....	1033
<i>М.И. Пискотин</i> Конституционный Суд и его критики	1036
<i>Г.Х. Попов</i> Проблемы нашего конституционного процесса	1042
<i>О.Г. Румянцев</i> Конституционный кризис в Российской Федерации и возможный выход из него.....	1059
<i>С.Б. Станкевич</i> «Главное сейчас — обеспечить взаимодействие властей»	1067

<i>Джонатан Стил</i> Старая трагедия снова на сцене в результате неудачной попытки разделить власть.....	1068
<i>Б.Н. Топорнин</i> Пути разрешения конфликта законодательной и исполнительной властей.....	1072
Интервью с <i>В.А. Тумановым</i> Вакцина против вируса всевластия.....	1076
<i>Р.И. Хасбулатов</i> Съезд народных депутатов и референдум.....	1081
VII. Международное сотрудничество.....	1091
<i>Из материалов российско-американского семинара «Государственное управление в России: разрабатывая Конституцию для демократического общества» (25–29 января 1993 г. Вашингтон, Округ Колумбия, США)</i>	
Содержание папки участника к Семинару	1093
<i>Роберт Шарлет</i> Как пользоваться этим кратким сборником. Вступительная статья	1096
<i>Роберт Шарлет</i> Текущий политический кризис в России и борьба за новую Конституцию	1099
Переписка ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева с председателем Комитета Сената США по делам юстиции, председателем Подкомитета по европейским делам, сенатором Джозефом Р. Байденом.....	1103
<i>Из материалов сотрудничества с Венецианской комиссией</i>	
Сообщение об официальной встрече членов Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) с членами Конституционной комиссии 17 февраля 1993 г. по проекту Конституции Российской Федерации.....	1105

Содержание

Из материалов УниДем-семинара
«Переход к новой модели экономики
и его конституционное закрепление»
(18–19 февраля 1993 г., Москва) 1109

 Содержание материалов семинара..... 1109

 Приветственные речи 1110

 Резюме дискуссий по направлениям 1113

Список иллюстраций

Письмо заместителя Председателя
Верховного Совета Российской Федерации,
заместителя Председателя
Конституционной комиссии Н.Т. Рябова
ректору Московского юридического института
О.Е. Кутафину от 5 января 1993 г.69

Предложения доктора юридических наук
М.А. Краснова по формулировке вопросов, выносимых
на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г. 152

Наиболее крупные мероприятия, проводимые
постоянными комиссиями палат и комитетами
Верховного Совета Российской Федерации в рамках
VI сессии Верховного Совета Российской Федерации.
Материал Секретариата
Конституционной комиссии от 2 февраля 1993 г. 172

Письмо ответственного секретаря
Конституционной комиссии О.Г. Румянцева
председателям комиссий палат и комитетов
Верховного Совета Российской Федерации
от 17 марта 1993 г. к проекту Конституции
Российской Федерации 259

Сопроводительное письмо к проекту
Конституции Российской Федерации
ответственного секретаря
Конституционной комиссии О.Г. Румянцева
Президенту Российской Федерации,
председателю Конституционной комиссии
Б.Н. Ельцину от 1 апреля 1993 г. 260

Содержание

Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией, по состоянию на 2 марта 1993 г. (титульная страница).....	261
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 г. с предложением к проекту постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации»	316
Сопроводительное письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 17 февраля 1993 г. к проекту «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации»	555
Сопроводительное письмо заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 17 февраля к проекту Конституционного соглашения	558
Письмо Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 17 февраля 1993 г. с предложениями по составу парламентской группы по переговорам	563
Письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Верховному Совету Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 23 февраля 1993 г. к проекту «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации»	614
Послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Верховному Совету Российской Федерации от 26 февраля 1993 г. (извлечение)	618

Содержание

Письмо Президента Российской Федерации в Верховный Совет Российской Федерации от 7 марта 1993 г. о вопросах, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.	666
Письмо Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 9 марта 1993 г. о внесении уточнений в вопросы для всероссийского референдума	667
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 10 марта 1993 г. с проектом постановления «О взаимодействии властей для преодоления кризиса и путях достижения согласия»	697
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 10 марта 1993 г. с предложением создать согласительную комиссию	700
Письмо народного депутата Российской Федерации О.Г. Румянцева в Секретариат восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 марта 1993 г. с приложением проекта постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О Постановлении Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»	701
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 11 марта 1993 г. с предложением кандидатур в состав согласительной комиссии	702
Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 г. с перечнем вопросов для внесения в бюллетень Всероссийского референдума 11 апреля 1993 г.	713

Содержание

Письмо Президента Российской Федерации восьмому (внеочередному) Съезду народных депутатов Российской Федерации от 13 марта 1993 г. с приложением проекта Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О толковании части 2 статьи 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации»	714
Письмо Президента Российской Федерации (внеочередному) восьмому Съезду народных депутатов Российской Федерации от 13 марта 1993 г. о проведении референдума в более поздний срок	716
Приложение. Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О всероссийском референдуме». Вносится Президентом Российской Федерации	717
В Секретариат девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации. Проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по выходу из политического кризиса», подготовленный народными депутатами Российской Федерации О.Г. Румянцевым, В.В. Мукусевым, Н.И. Травкиным, М.А. Бочаровым, И.В. Константиновым	801
Проект закона Российской Федерации «Об отрешении от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича», внесенный депутатской фракцией «Россия»	812
Сопроводительное письмо руководителя Научно-консультативного совета Конституционной комиссии Е.А. Данилова и эксперта Конституционной комиссии, доктора юридических наук Л.С. Мамота заместителю Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации С.М. Шахраю от 11 февраля 1993 г.	878
Конституционный вестник № 15. Март 1993 г. (Обложка. Художник-оформитель А.В. Кулагин)	900

I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

*О.Г. Румянцев¹,
президент Фонда конституционных реформ,
канд. юрид. наук*

К истории создания Конституции Российской Федерации

О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.)

Часть шестая. Январь–апрель 1993 года²

Девяносто третий год

Мы подошли к последнему году деятельности Конституционной комиссии, году принятия новой Конституции Российской Федерации. Свидетели и исследователи не раз отмечали поразительную ассоциативность словосочетания «девяносто третий год», прежде вызывавшую в памяти события Великой французской революции. Ровно 200 лет спустя столкновение «видений и призраков» (по Виктору Гюго) двух эпох и мировоззрений повторилось в реформируемой Российской Федерации. После романтического подъема 1990 года, переломного 1991-го, трудного созидательного 1992-го, 1993-й стал годом не только политического тупика, но и годом принятия новой Конституции Российской Федерации, давшей перспективы выхода из кризиса государственной власти и конституционного коллапса.

В предшествующие годы конституционный процесс шел по нескольким направлениям, которые сменяли друг друга, пересекались, «высекая искры», но сохранялось поступательное движение масштабной конституционной реформы как относительно устойчивой константы развития и фактора обновления правовой политики государства. Путем легитимного принятия актов конституционного законодательства создавались и развивались принципиально новые конституционно-правовые институты. Ставились и решались, хотя

¹ В 1993 г. — народный депутат РФ, член Верховного Совета РФ, ответственный секретарь Конституционной комиссии.

² Части первую–пятую статьи, «1990 год», «1991 год», «Январь–июнь 1992 года», «Июль–декабрь 1992 года» и «1992: Строительство конституционной Федерации» см., соответственно, в томах 1, 2, 3/1, 3/2 и 3/3 настоящего издания.

весьма противоречиво, задачи экономической реформы¹. В сжатые исторические сроки шло формирование базовых условий для становления в Российской Федерации конституционного строя и современного эффективного демократического, правового, федеративного, социального государства со сбалансированной республиканской формой правления.

В 1993 году действия на конституционном поле привели к группированию противоборствующих сил вокруг исполнительной и законодательной ветвей власти и обострению конфликта между властями, признаки которого проявлялись уже с весны 1992 года. Это была борьба за власть, в основе которой лежали серьезные политические, экономические и социальные интересы. Стороны поддерживали нормотворческую либо «политическую» составляющую реформы в зависимости, прежде всего, от мировоззренческой основы, собственного правосознания и субъективного представления об общественно приемлемых методах достижения заявленных целей. Но не все происходило по сугубо политическим причинам. За каждым вариантом действий стоял свой социальный проект, отвечавший определенному социальному заказу. Борьба вокруг высшего законодательного (конституционного) закрепления избранного нового экономического пути — рыночной экономики в каком-то смысле как «базис» определяла многое².

Напомним основные вехи конституционного процесса в России в 1990—1992 гг.:

- принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР;
- создание Конституционной комиссии;

¹ Так, напр., РФ живет с принятым ВС РФ в 1992 г. революционным на ту пору Законом о недрах, обеспечившим позитивное развитие ведущего сектора российской экономики, где более 70% доходов бюджета дают добывающие отрасли, и действующим (в редакции последующих 16 федеральных законов) до сих пор.

² Руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов предупредил 13 февраля 1993 г., что если кризис власти не будет разрешен, то «экономическая реформа окажется сорванной»; а первый заместитель Председателя Правительства РФ В.Ф. Шумейко в марте 1993 г. признался Съезду, что в вопросе о референдуме речь идет о жесткой бескомпромиссной политической борьбе между двумя вариантами выхода из экономического кризиса, в которой при президентском варианте ускоренных реформ «приходится часто отклоняться от существующего законодательства». См.: Восьмой (внеочередной) СНД РФ, 10—13 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М., 1993. С. 376.

- подготовка, принятие за рабочую основу и опубликование ею проекта новой Конституции России;
- проведение референдума по учреждению поста Президента РФ; введение в действующий Основной закон глав (статей) о Президенте РФ, Конституционном Суде РФ, правах и свободах человека и гражданина;
- принятие пятым Съездом народных депутатов РФ решения о делегировании Президенту России указного права по вопросам радикальной экономической реформы;
- подписание Федеративного договора, включение его содержания в Конституцию и начало непростого строительства конституционной Федерации;
- постатейное рассмотрение проекта новой Конституции Верховным Советом РФ и его принятие шестым СНД РФ фактически в первом чтении;
- политический компромисс, выработанный совместно Президентом России и седьмым Съездом при участии КС РФ о проведении в апреле 1993 г. всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ.

Представляются спорными утверждения, что в 1993 году Россия встретила без новой Конституции и четкой перспективы ее утверждения. С одной стороны, условия для конституционного кризиса явно накапливались в испещренной поправками Конституции 1978 года, которую руководство Верховного Совета во имя ее «улучшения» превращало, словами В.Д. Зорькина, в «кору дуба, изъеденную жуками»¹. Она действительно все больше утрачивала целостный вид. С другой стороны, действующий Основной Закон РФ был уже серьезно реформированным документом, в значительной степени приспособленным к реалиям жизни. Круг нерешенных задач последовательно сужался; среди крупных задач реформы нерешенными оставались уточнение формы правления, переход к двухпалатному парламенту с верхней и нижней палатами, вопрос собственности на землю.

Это был, словами Б.Н. Ельцина, переходный этап, промежуточный конституционный порядок, «непосредственно следующий за ушедшим социалистическим порядком и являющийся колыбелью

¹ *Зорькин В.Д.* Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4 (65). С. 13.

нового конституционного строя»¹. Конституция была весьма подвижной. Но нельзя не вспомнить мнение Конституционного Суда РФ и его председателя В.Д. Зорькина, что главная причина конфликта заключалась не только и не столько в тексте Конституции, сколько в реальной способности властей жить по Конституции².

Перспектива законного и легитимного завершения конституционной реформы существовала. Она была задана решениями первого (июнь 1990 г.) и седьмого (декабрь 1992 г.) Съездов: референдум по основным положениям проекта новой Конституции с последующим ее принятием на Съезде народных депутатов Российской Федерации. Другое дело, что она не была в достаточной степени конкретизирована вплоть до 29 апреля 1993 года, дня запоздалого принятия ВС РФ постановления «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации».

1993 год довольно четко разделился на три периода:

I. Первые четыре месяца с января по апрель были связаны с интенсивной подготовкой к всероссийскому референдуму — во исполнение компромисса, достигнутого на седьмом СНД РФ. В марте восьмой Съезд вынужденно отменил референдум по основным положениям новой Конституции РФ, а девятый согласился с его проведением для выяснения степени доверия Президенту и депутатам, тогда уже всю обвинявшим друг друга в «антиконституционном перевороте». Голосование 25 апреля 1993 года не разрешило политического кризиса. Полученное Президентом доверие послужило опорой для завершения противостояния с большинством избранного в 1990 году депутатского корпуса. Период завершается публикацией 29–30 апреля в печати президентского проекта Конституции и началом перехода вопросов конституционного реформирования страны от парламента к Президенту.

II. В последующие четыре месяца, мае–августе 1993 года внимание общества было приковано к публичному состязанию двух государственных проектов Конституции Российской Федерации — про-

¹ См.: Девятый (внеочередной) СНД РФ, 26–29 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М., 1994. С. 23.

² См., напр., Выступление Председателя КС РФ В.Д. Зорькина 26 марта 1993 г. о неотложных мерах по сохранению конституционного строя РФ и его ответы на вопросы // Девятый (внеочередной) СНД РФ, 26–29 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М., 1994. С. 23–40.

екта Конституционной комиссии и проекта, предложенного Президентом России. В соответствии с Указом приступило к работе Конституционное совещание при Президенте, созыв которого стал формой реализации идеи седьмого Съезда о «круглом столе», однако в полной мере этого достичь не удалось. Верховный Совет принял ряд решений о порядке принятия новой Конституции Съездом в ноябре 1993 года. Доработка проектов в Конституционной комиссии и в Конституционном совещании вела к сближению их положений. В целом текст, обсуждаемый на Конституционном совещании, имел много общего и с идеями, и текстом Конституционной комиссии, хотя основой на Конституционном совещании оставался текст «президентского проекта», особенно в части широких в сравнении с тем, что принято в демократических конституционных системах, полномочий Президента РФ и его особого положения в системе органов государственной власти РФ.

III. Заключительный период охватывает пять месяцев с августа по декабрь. В августе Президентом РФ и Советом глав республик активно прорабатывался вопрос о создании Совета Федерации взамен Съезда и Верховного Совета, роспуск которых не заставил себя долго ждать. 8–14 сентября началась работа по срочному согласованию двух проектов Конституции в рамках созданной Председателем Конституционной комиссии РФ Б.Н. Ельциным обновленной Рабочей группы. 21 сентября Президент издал указ о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета России во имя завершения «поэтапной конституционной реформы». Политический взрыв достиг апогея 3 октября 1993 года, за ним последовало «наведение конституционного порядка» чрезвычайными мерами. В октябре и начале ноября проект Конституции прошел существенную доработку под эгидой Президента РФ и был принят 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования.

Посмотрим помесячно — что же происходило в том критическом и памятном для свидетелей, но остающемся для новых поколений в тумане недосказанного году.

Январь 1993 года

С начала года усилия Конституционной комиссии были сосредоточены на вопросах референдума по основным положениям проекта Конституции. Усилия не только законотворческие. К тому времени Комиссия приобрела значительный политический вес, особенно в вопросах, которые были пограничными между политикой и правом.

Создание конституции, да еще в переходный, чтобы не сказать переломный период страны, не могло быть свободным от политики. Это был одновременно правовой и политический процесс.

Референдум поначалу представлялся удачным способом разрешения конфликта вокруг новой Конституции. Рабочей группой Конституционной комиссии был доработан представленный ею в последний день седьмого СНД РФ проект основ новой Конституции¹. Предлагалось вынести на референдум политико-правовой текст из 10 положений.

Если бы десять основ тогда были бы восприняты обществом как объединяющие нацию, то можно было бы надеяться, что конституционализм станет комплексной национальной идеей, нацеливающей на воплощение в жизнь на основе социального компромисса представлений общества о суверенном, правовом, демократическом, федеративном, социальном государстве в Российской Федерации.

Представлялось важным, чтобы краеугольные устои конституционного строя были восприняты и проголосованы в их совокупности, если хоть один принцип убрать — нарушалась бы цельная и стройная система конституционных принципов. То, что эти положения представляли, по сути, цельный раздел новой Конституции, было плюсом. Будучи принятым на референдуме, раздел обеспечивал бы защиту остального текста от искушения вносить в него противоречащие основам поправки. Но были и минусы. Прежде всего, определенная сложность текста. А также неконфронтационность (казавшаяся его создателям плюсом), воспринятая в штыки теми, кто видел в референдуме способ достижения безоговорочной политической победы над оппонентами.

Рабочая группа предложила включить в перечень вопросов референдума также один политический вопрос о досрочных выборах Президента и высшего законодательного органа государства.

Предстояло задавать перспективу конституционному процессу, увязать последовательность таких шагов, как проведение референдума, принятие избирательного кодекса, избрание нового парламента, принятие новой Конституции Российской Федерации. Путь к ней не был быстрым или легким, но принципиально важно, чтобы он был правильным — т.е. конституционным и законным, закладывающим солидную основу в виде гражданского согласия, нарабатываемого в

¹ См. с. 794–797 Книги 2 Тома 3 настоящего издания.

ходе демократических процедур, легитимной практики созидания новых органов государственной власти и самого нового Основного Закона. Исследователи еще долго будут искать ответ на вопрос — а был ли возможным рациональный, правильный путь к новой Конституции при расколе в обществе и власти?

Вопрос о предстоящем референдуме был вынесен на обсуждение пленарного заседания Конституционной комиссии 12 января 1993 года. Несмотря на произошедшее в последний день седьмого Съезда примирение, Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов воздержались от появления на Комиссии. Вел заседание набиравший все больший вес заместитель ее Председателя, Н.Т. Рябов. Тогдашняя его позиция была ясной: от подготовки и проведения референдума по основным положениям новой Конституции России зависит судьба российской государственности.

На заседании был принят подготовленный Рабочей группой План подготовки проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года. Было поддержано предложение Н.Т. Рябова, которое предусматривало создание альтернативных проектов основных положений Конституции с последующим их обсуждением в общественных и политических кругах и кампанией по разъяснению выносимых на референдум вопросов¹. Не прошел предложенный членом Комиссии В.Б. Исаковым пункт о назначении на 15 марта внеочередного СНД РФ. Вопрос, где и как должна приниматься Конституция — на Съезде, Учредительном собрании или всенародном референдуме, так и не нашел решения на Комиссии.

Представляя проект основных положений проекта Конституции, автор этих строк обратил внимание на три направления его согласования: между ветвями власти, основными общественно-политическими силами России и федерального центра с субъектами РФ, требовавших самой серьезной работы. С регионами согласие было призрачным, да и в политических кругах в центре надежд на достижение согласия оставалось немного. Январь и февраль 1993 года были отмечены беспрецедентными переговорами по всем указанным направлениям.

Общероссийский референдум готовился в сложной обстановке реформы федеративных отношений. Мониторинг ситуации свиде-

¹ См.: Агентство PostFactum (Постфактум), Москва. 1993. 12 янв.

тельствовал: ни один регион не мог твердо обещать, что за оставшиеся три месяца успеет подготовиться к референдуму, в ряде субъектов РФ были условия для его игнорирования. Поездок членов Конституционной комиссии в регионы явно не хватало для обеспечения вовлеченности руководителей регионов в обеспечение всероссийского референдума. По мнению советника Президента РФ С.Б. Станкевича, российские автономии были готовы принять участие в референдуме при условии, если сами местные власти не будут переизбираться¹. Однако поступала и другая информация — об угрозе срыва голосования там, где зрело недовольство, что подписание Федеративного договора не привело к быстрому преобразованию России в договорное образование². Ожидания сторонников договорной Федерации не оправдывались, было из-за чего переживать, и в течение 1993 года они не сидели сложа руки. Именно неурегулированность отношений с рядом субъектов Федерации на фоне продолжавшегося бездействия федеральных органов государственной власти вынуждали сначала предложить перенести референдум на 12 июня, а позже предположить, что он вообще будет отменен.

Референдум мог стать общенациональным способом преодоления правового сепаратизма и подтверждения государственного единства. Помешала слабость федеральной власти, парализованной продолжавшимся сведением счетов между политическими флангами.

¹ См.: Агентство PostFactum (Постфактум), Москва. 1993. 14 янв.

² Этой теме посвящена самостоятельная Книга 3 Тома 3 настоящего издания — «Строительство конституционной Федерации». В 1992—1993 гг. сохранялись опасения, что подписание Федеративного договора сделает Россию договорным образованием, что ослабило бы единство государства. В действительности же получилось наоборот. Ценность и парадокс Федеративного договора как раз в том, что его подписание в том виде, к которому привел непростой компромисс с участием Совета национальностей ВС РФ и Конституционной комиссии, сумевшей сыграть роль здорового противовеса, в тех исторических условиях не подхлестнуло, а предотвратило сползание России к договорному образованию. В известной мере оно даже повернуло этот процесс вспять, несмотря на последующую временную сдачу некоторых позиций по чисто властным, политико-тактическим мотивам (например, в плане подготовки законопроекта о механизме реализации Федеративного договора, создания Совета Федерации и т.п.). Без Федеративного договора и достижения договоренностей все могло развалиться в одностороннем порядке по каждой республике, автономии, как это случилось в СССР. Это хочется подчеркнуть, чтобы у читателя не появилось ложного понимания негативного исторического значения этого документа.

На прошедших одновременно с заседанием Конституционной комиссии парламентских слушаниях по вопросу о конституционном устройстве России, организованных движением «Демократический выбор», некоторые их участники (лидер фракции «Радикальные демократы» в ВС РФ С.Н. Юшенков, адвокат А.М. Макаров, н.д. РФ Г.П. Якунин и др.) заявили, что готовы представить Б.Н. Ельцину свой вариант вопросов для апрельского референдума¹ и категорически не согласны на отсрочку его даты.

Для поиска компромисса обратились к идее «круглого стола» политических сил, что стало следующей актуальной темой того времени². Р.И. Хасбулатов и В.С. Черномырдин в порядке реализации решения седьмого Съезда подписали беспрецедентное совместное постановление Президиума ВС РФ и Правительства РФ об организации «круглого стола» — для выработки рекомендаций к программам антикризисных мер и развития реформ³. Этот шаг соответствовал духу времени, эпохи реального, а не выращиваемого лабораторным путем политического плюрализма и незаданной многопартийной состоятельности. Члены и сотрудники Конституционной комиссии оказались вовлечены в работу с лидерами политических партий и общественных объединений, в частности, оказывая содействие усилиям В.Д. Зорькина на этом направлении.

Первая встреча за «круглым столом» прошла в середине января по вопросу о соблюдении условий конституционного компромисса, достигнутого на седьмом Съезде. Принципиальные соперники — консолидирующиеся блоки («Демократическая Россия», Фронт на-

¹ Речь шла о семи пунктах: о компетенции каждой ветви власти, о праве народа на референдум по любому конституционному вопросу, о двухпалатном парламенте (а не СНД) как основе законодательной власти, о прямых выборах Президента, назначении им всей исполнительной вертикали и участия Президента в формировании высших органов судебной власти РФ, о созыве Конституционного собрания как органа, принимающего Конституцию, о неприкосновенности собственности и о частной собственности на землю.

² Идея «круглого стола» как нового политического механизма согласования общественных интересов звучала в предложениях лидеров демократического движения, начиная с 1980—1990 гг. (тогда она результативно была применена в Польше, Чехословакии и Венгрии). В РФ реализованной она оказалась лишь в начале 1993 г., когда к ней прибегли ввиду явной исчерпанности политического процесса в рамках существовавших структур. Заседания «круглого стола» прошли, в частности, 15 января, 10, 15 и 24 февраля, а также 9 марта 1993 г.

³ См. с. 475 данной книги.

ционального спасения, набравший силы центристский «Гражданский союз») имели принципиальные расхождения по вопросу о роли СНД РФ, досрочном прекращении полномочий Съезда и досрочных выборах. Попытки собрать «круглый стол» натолкнулись на позицию лидеров демократов; в отличие от лидеров других 30 общественных организаций и политических партий они не приняли участия ни в первом, ни в последующих февральских встречах «круглого стола», по-своему поняв решительное слово Президента: «мы не имеем право проиграть референдум».

На 29 января 1993 года в Конституционную комиссию поступило 10 вариантов проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации». Рабочая группа с участием представителей Комиссии Совета Национальностей ВС РФ по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, комитетов ВС РФ по законодательству и по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления рассмотрела все поступившие варианты и с их учетом выработала обобщенный вариант. Этот проект был внесен на рассмотрение Президиума Верховного Совета РФ, который утвердил предложенный Рабочей группой содержательный перечень основных положений новой Конституции РФ¹.

Это был значимый шаг на пути к оптимальному варианту Конституции и разрешению политического конфликта. И — еще одна развилка истории: если бы Россия проголосовала за предложенный документ, возможно, она обрела бы новую Конституцию гораздо раньше и с меньшими жертвами. Хотя Президиум, строго говоря, не имел статуса, позволяющего ему что-то «утверждать», кроме чисто организационных мероприятий внутри ВС, данное постановление открывало дорогу к поддержке предложений Конституционной комиссии на самом Верховном Совете. Предыдущую такую поддержку Президиум ВС РФ оказал Комиссии 28 сентября 1992 года, в вопросе о конституционных реформах в республиках в составе Российской Федерации.

Но ни тогда, в декабре 1992 года, ни на этот раз, в феврале—марте 1993 года, Верховный Совет не поддержал предложения Конститу-

¹ См. Постановление ПВС РФ от 29 января 1993 г. № 4391-1 «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года». С. 158—160 данной книги.

ционной комиссии. Это случилось критически позже, лишь 29 апреля 1993 года — в день, когда в Кремле Президент РФ уже официально представлял свой проект Конституции Российской Федерации...

Февраль 1993 года

Согласно поручению СНД РФ предстояло получить согласие Президента РФ на проект Основных положений. Для обсуждения документа на 9 февраля с участием Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина было назначено пленарное заседание Комиссии.

Перед заседанием Б.Н. Ельцин и Р.И. Хасбулатов провели встречи каждый со своей «вертикалью власти» — Президент с Советом глав республик, а Председатель ВС РФ — совещание с председателями Советов народных депутатов регионов (названное «семинаром», потому что, конечно же, никакой «вертикали власти» по отношению к Советам на местах председатель ВС юридически уже не имел).

На встрече с Ельциным вопрос референдума обсуждался совместно с вопросами о механизме реализации Федеративного договора и внешнеполитической деятельности субъектов РФ. Совет глав республик показывал, что он явно перерос свой консультативный статус. Основная атака была развернута на проект положений новой Конституции, подготовленный в Конституционной комиссии и поддержанный Президиумом ВС РФ. Было, в частности, заявлено, что Комиссия «фактически узурпировала работу над проектом новой Конституции России» — явная реакция на принципиальную позицию Комиссии по вопросу об односторонних нарушениях рядом субъектов РФ норм Основного Закона Российской Федерации и настоячивые предложения о принятии закона о механизме выполнения решений КС и ответственности за их невыполнение. (К слову, через месяц восьмой Съезд на послание Конституционного Суда о состоянии конституционной законности в РФ даст Верховному Совету поручение в трехмесячный срок принять такой закон¹; поручение так и не было выполнено.)

Главы республик в течение февраля и начала марта 1993 года неоднократно обращались к Б.Н. Ельцину, Р.И. Хасбулатову и В.Д. Зорькину с заявлением о нецелесообразности проведения в настоящее время всероссийского референдума об основных положе-

¹ См. с. 709 данной книги.

ниях Конституции Российской Федерации. И были услышаны руководителями федеральной власти. Для Б.Н. Ельцина становились очевидными тактические преимущества альянса с лидерами субъектов РФ. В.Д. Зорькин предложил найти согласительную формулу, на которую бы опирались и Президент, и Верховный Совет, и судебные власти, с тем чтобы «уйти» от референдума по основам новой Конституции России. Чуть позже, 15 февраля, его поддержали и участники «круглого стола»¹.

На заседании Конституционной комиссии 9 февраля 1993 года Б.Н. Ельцин, взяв предлагаемый проект Основных положений, пробежал глазами первый абзац, в сердцах бросил документ на стол и произнес: «Конституция — высший закон страны. Да это каждому ребенку ясно!»². Между тем разработчики искренне верили в столь ключевой для правового государства тезис и особую значимость всенародного голосования за него, тем более — в контексте с другими основами конституционного строя! Вскоре Ельцин покинул пленарное заседание Комиссии, которое стало последним, прошедшим под его председательством.

Но перед этим Ельцин внес ряд предложений, самым значимым из которых стало предложение участникам согласительной комиссии — председателям ВС РФ, КС и Правительства — вновь собраться и «пообсуждать вопрос конфликта», ибо «нет никакой другой более эффективной формы» его разрешения. Эта инициатива Президента сразу же получила развитие — началась подготовка «конституционного соглашения» для стабилизации конституционного строя (эта тема стала одной из ключевых в феврале—марте 1993 года).

На следующий день после заседания Конституционной комиссии на «круглом столе» Президенту РФ было рекомендовано выступить с законодательной инициативой, которая может быть оформ-

¹ См. с. 489 данной книги.

² Эта позиция нашла отражение и в докладе Президента: «...Проект, который принял Президиум Верховного Совета, я лично считаю неприемлемым по набору вопросов. И не только из-за того, что нарушается процедура. Этот вопрос программирует срыв референдума, прежде всего потому, что уведит людей от решения кричащих вопросов нашей государственности. Трудно сосчитать, сколько положений заложено в этих формулировках, по крайней мере не один десяток. Причем немалая их часть — это самоочевидные вещи, например такие, как Конституция — высший Закон страны. Это уже для первоклассника». См. с. 198–199 данной книги.

лена как заявление руководителей трех ветвей власти о конституционном соглашении. 15 февраля к встрече высших должностных лиц Российской Федерации Рабочей группой Комиссии были подготовлены «Согласованные предложения по укреплению и развитию конституционного строя РФ». В них, в частности, содержались пункты об отмене референдума, созыве в марте восьмого СНД РФ 1993 года «для юридического оформления согласованных предложений» и пункт о принятии новой Конституции РФ¹.

Предлагалось в ноябре 1993 года созвать девятый Съезд, посвященный вопросу о принятии новой Конституции Российской Федерации, где и утвердить согласованный текст новой Конституции РФ (имея в виду текст, основные положения которого были одобрены шестым Съездом 18 апреля 1992 г.). Рабочая группа считала, что именно Съезд должен и сможет принять Основной Закон. Предложения Рабочей группы были позже использованы Комитетом ВС РФ по законодательству в подготовке проекта закона «Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основной Закон) РФ», предложенного в качестве основы возможного соглашения между Президентом и Верховным Советом². В ответ на эти предложения Б.Н. Ельцин 23 февраля направил депутатам свой вариант³.

Ответ на вопросы — как обеспечить стабилизацию обстановки в стране, согласованную работу ветвей власти, и что делать с неотвратимо надвигающимся всероссийским референдумом? — виделся различным.

Сторона Президента двигалась в направлении решения о роспуске Съезда. Его соратники были твердо убеждены, что конституционно-правовое закрепление монополии СНД РФ и ВС РФ на государственную власть дестабилизирует конституционный строй России, обостряет политическую обстановку в стране и что внесенные седьмым Съездом изменения резко эту монополизацию усилили в нарушение таких незыблемых основ конституционного строя, как народовластие и разделение властей⁴.

¹ См. с. 545—547 данной книги. Вариант Рабочей группы Конституционной комиссии был также распространен 19 февраля на сессии ВС РФ.

² См. с. 655 данной книги.

³ См. с. 614—617 данной книги.

⁴ См. с. 613 данной книги.

Проблема соотношения статей 104 и 109, которые закрепляли полномочия Съезда и Верховного Совета, с теми статьями Конституции, в которых закреплён был принцип разделения властей (статьи 1 и 3), существовала. Но существовал и серьёзный настрой разрешить это противоречие. С тем же, что эту норму надо из новой Конституции в любом варианте устранять, никто, кроме ярых «фундаменталистов», не спорил.

Оппоненты возражали, что Съезд выступает в качестве нормального конституционного противовеса Президенту. И действительно, пресловутую часть вторую ст. 104 Конституции о том, что Съезд «правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации», СНД применил всего лишь один раз — и то в пользу реформы, делегировав в ноябре 1991 года на пятом Съезде Президенту указное право для ускорения экономических преобразований.

В Верховном Совете обращали внимание на противоречия предложенного «конституционного соглашения» Конституции, несмотря на то, что данное соглашение, как, впрочем, и некоторые другие ключевые постановления СНД РФ, имело тогда очевидную «законопредварительную» (применим удачное определение А.А. Белкина) природу и по определению нормам действовавшей Конституции соответствовать не могло.

Март 1993 года

К марту достигнутое на седьмом съезде непрочное перемирие было разрушено. Стороны шли к очередной схватке; главной целью созыва восьмого Съезда критики Ельцина считали «остановить начавшийся государственный переворот, предотвратить его дальнейшее развитие»¹.

На фоне жестокого кризиса безвластия и клинча федеральных органов государственной власти потенциальный неуспех референдума угрожал уже самой российской государственности. Нарастало брожение в регионах, становилась все явственнее опасность включения отдельными республиками в вопросы предстоящего референдума дополнительных вопросов для голосования и повторения судьбы союзного референдума марта 1991 года. В связи «с крайне тревожной

¹ См. в: *Исаков В.Б.* Государственный переворот. Парламентские дневники 1992–1993. М., Палея. 1995. С. 289.

обстановкой в стране» 73 руководителя представительных органов власти субъектов Федерации (потом к ним присоединятся и остальные главы регионов) после совещания в Доме Советов РФ обратились 6 марта к СНД РФ: «...с учетом того, что неподготовленный референдум может привести к развалу России, к непредсказуемым последствиям, мы должны признать проведение его не просто нежелательным, но вредным и опасным. ...если референдум будет назначен по чьей-либо инициативе, но не состоится по причине неявки граждан РФ, инициаторы должны уйти в отставку (быть распушены)»¹. Похожую позицию заняли и главы республик.

Президент не представил своих замечаний и предложений по направленному ему на согласование еще 29 января 1993 года проекту выносимых на референдум основных положений новой Конституции РФ. 7 марта он направил в ВС РФ свой вариант вопросов для голосования (через два дня прислав уточнения)². Итак, требуемого согласия по основным положениям проекта новой Конституции достигнуто не было, и согласно Постановлению седьмого СНД РФ от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя РФ» на референдум должны были выноситься альтернативные формулировки.

Большинство представителей партий и организаций, принимавших участие в консультативном совещании и встречах с Президентом России, как уверяли в Администрации Президента, поддержали президентский вариант конституционного соглашения и вопросов референдума. Накануне восьмого Съезда 9 марта за «круглым столом» наконец удалось собрать представителей всех основных политических блоков, заполнявших политическую «площадку» России, и принять совместное обращение к Съезду и Президенту с призывом воздержаться от любых действий, попирающих Конституцию, а также о недопустимости «как попыток вовлечь в конфронтацию силовые структуры, так и создания параллельных силовых структур». На этом история «круглого стола» завершилась.

«Третья сила», каковой уже стали главы республик, тоже провела 9 марта 1993 года свою встречу с участием Президента РФ. Совет глав республик наращивал влияние по мере того, как заходила в тупик ситуация в высших органах федеральной государственной вла-

¹ См. с. 681 данной книги.

² См. с. 666—667 данной книги.

сти; обращаться к нему за поддержкой становилось обычной практикой для Президента России. Какой же выход из создавшегося положения был предложен этим новым альянсом? Было реанимировано предложение из политического заявления глав республик, сделанного на седьмом СНД РФ в декабре 1992 года — заменить Конституционную комиссию органом по выработке закона о механизме реализации Федеративного договора.

Обращение к Федеративному договору в этом случае становилось как бы новой идеологией строительства Российской Федерации. «При этом в нем должны были подчеркиваться те позиции, которые превращали его в договор», а закон о его реализации в ядро новой Конституции¹. Это означало изменение принципов конституционного строительства России и стратегии конституционной реформы, последовательно реализовывавшейся Конституционной комиссией и ее Председателем.

Консультативный орган требовал от федеральной власти приостановить деятельность важнейшей комиссии высшего органа государственной власти России — Конституционной комиссии, возглавлявшейся Президентом и Председателем ВС РФ². По сути, было предложено убрать последнюю легитимную площадку для выработки и осуществления высшими руководителями Федерации согласованной конституционной реформы. Атакуемая справа и слева, сверху и снизу, Конституционная комиссия обязана была продолжать взятый курс, несмотря на размежевание внутри руководства Комиссии.

¹ Независимая газета, Москва. 1993. 10 марта.

² Примечателен последний абзац документа: «По мнению глав республик, договорно-конституционная природа РФ заложена в следующих документах: Декларации о государственном суверенитете РСФСР, Декларациях о государственном суверенитете республик, Федеративном договоре, Законе «О Президенте РСФСР». С принятием закона о механизме реализации Федеративного договора завершится построение законодательных основ государственности РФ. Именно эти правовые акты должны стать ядром новой Конституции РФ. Для обеспечения стабильности в стране главы республик предлагают до принятия закона о механизме реализации Федеративного договора и новой Конституции РФ объявить мораторий на внесение поправок в действующую Конституцию, референдум и досрочные выборы, а также приостановить работу Конституционной комиссии». См. с. 890 данной книги.

В марте 1993 года прошло два последних Съезда народных депутатов Российской Федерации «мирного» времени, оба внеочередные: восьмой (11–13 марта) и девятый (26–29 марта).

Съезд наделил Правительство определенными законодательными полномочиями в интересах экономической реформы. Съезд не мог пройти мимо развернувшейся острой дискуссии о референдуме, велась она не только в «верхах», но и в обществе, в среде весьма активных тогда еще избирателей. Решающим стало мнение субъектов РФ; 13 марта Съезд признал проведение референдума об основах новой Конституции РФ «в настоящее время нецелесообразным»¹. Полемику вызвал курс на формирование нового властного органа из представителей регионов — Совета Федерации².

В ходе восьмого СНД РФ в попытках найти согласие Б.Н. Ельцин многократно обращался к депутатам как устно, так и письменно³. Но к далеко идущим последствиям привело решение Съезда о «введении в полном объеме статей 109, 110, 121⁶ Конституции

¹ См. с. 719 данной книги.

² В согласованном проекте конституционного соглашения предлагалось подготовить «документ, предусматривающий создание консультативного совещания (Совета Федерации) ...для координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами РФ». На восьмом СНД РФ «Соглашение о Совете Федерации» уже было роздано; его авторы рассматривали соглашение как один из механизмов реализации Федеративного договора, объясняя, что регионы заняты вынужденным выживанием в одиночку при правовом и властном дефиците. Члены и эксперты Конституционной комиссии в ответ отмечали, что «нельзя ставить Федеративный договор впереди Конституции; Совет Федерации в том виде, как в этом проекте сформулированы его цели, задачи и полномочия, претендует на роль особого органа, как минимум равнозначного СНД и ВС РФ; создание еще одного высшего органа государственной власти РФ является излишним, что не будет содействовать стабилизации конституционного строя; в связи с образованием СФ практически неосуществимо внесение в действующую Конституцию коренных изменений. Такая реконструкция приведет к подрыву конституционного строя, это шаг к договорной конфедерации в угоду местным элитам» (см. с. 955 данной книги). Несколько позже демократическая депутатская фракция «Согласие ради прогресса», выступила с заявлением, в котором сочла «опасным намерение Президента опираться в борьбе со Съездом на Совет Федерации, придавая ему властные функции»; депутаты считали, что «поставить конституционный процесс под контроль регионов, это значит пойти по пути разрушения России».

³ В данной книге публикуются 12 (!) писем Президента РФ, направленных восьмому и девятому СНД РФ, а также в ВС РФ. По словам Б.Н. Ельцина, он «...честно стремился к компромиссу на Съезде и до Съезда. Несмотря на интриги, несмотря

РФ» в т.ч. приостановленных в декабре 1992 г. поправок, согласно которым «полномочия Президента РФ не могут быть использованы для... роспуска любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае эти полномочия прекращаются немедленно»¹.

Последовала политическая акция Президента, не раз решительно ставившего оппонентов перед фактом: 20 марта, через неделю после завершения Съезда, Президент выступил с обращением к народу. Это была не просто одна из речей, но действия и решения главы государства, который сообщил, что «принял решение, подписал Указ» и публично обнародовал основные его положения: введение особого порядка управления, изменение разграничения компетенции между федеральными органами власти, придание приоритета указам Президента, назначение референдума на 25 апреля самим Президентом РФ, непосредственная подотчетность глав исполнительной власти регионов Президенту и Правительству². Примечательно, что в отличие от Конституции Федеративный договор сохранял свою силу и действовал как составная часть Конституции, ибо, как заявил Президент, «не может быть и речи о каких-либо ограничениях суверенитета республик в составе Российской Федерации»³.

С запросом о проверке конституционности действий и решений Президента РФ ВС РФ обратился в Конституционный Суд, который рассмотрел 23 марта 1993 года политический конфликт в свете конституционных норм и установил факт неконституционности действий и решений Президента, но, словно продолжая линию на примирение сторон, воздержался от решения, является ли это основанием для отрешения от должности⁴. В.Д. Зорькин признал, что

на оскорбления, грубость, весь путь был пройден до конца ...». См. с. 721 данной книги.

¹ См.: п. 31 Закона РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РФ — России, приостановленный «до проведения референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) РФ» п.2 Постановления Снд РФ от 12 декабря 1992 г». См. с. 771, 789–790 Книги 2 Тома 3, а также с. 321 данной книги.

² Указ Президента РФ от 20 марта 1993 года № 379— см. с. 725—727 данной книги.

³ См. с. 723 данной книги.

⁴ См. с. 741 данной книги. Вот реакция на Заключение КС РФ мэра Петербурга А.А. Собчака: «Считаю своим долгом заявить, что ничего антиконституционного в заявлении Президента России нет» (Вечерний Петербург. 1993. 23 марта). Это

«в конечном счете, решает Съезд». Несмотря на сдержанную позицию, КС и его Председатель были подвергнуты массивной атаке в СМИ.

Вскоре в послании Верховному Совету о конституционности, направленному 24 марта 1993 года, Президент предупредил, поскольку борьба властей, по сути своей политическая, приняла «юридизированный» облик, он «готов предложить проект новой Конституции», потому что считает, что «затяжка с ее принятием смертельно опасна для российской демократии», и не исключил, что «новая Конституция впоследствии будет дополнена и утверждена Конституционной ассамблеей или новым федеральным парламентом»¹. Президент не рассматривал Съезд как орган, правомочный принять новую Конституцию России.

Был созван девятый (внеочередной) СНД РФ. Президент Б.Н. Ельцин сделал два шага навстречу Съезду: предложил поддержать Съездом же принятый в апреле 1992 года проект Конституции Российской Федерации (Съезд, к сожалению, проигнорировал эту инициативу) и согласился с идеей проведения досрочных выборов одновременно народных депутатов и Президента РФ² (еще 9 февраля он сообщил Конституционной комиссии, что согласен на досрочные выборы Президента лишь весной 1995 года — спустя год после досрочных выборов депутатов).

28 марта на пятое заседание девятого Съезда, после длившейся всю ночь кропотливой согласительной работы, Президентом, Председателем ВС РФ и главой Правительства при поддержке представителей субъектов РФ и ряда депутатских фракций был совместно внесен проект принципиального Постановления «О преодолении кризиса власти и сохранении конституционного строя РФ», где ключевой п. 2 предусматривал назначение одновременных досрочных выборов народных депутатов РФ в двухпалатный высший зако-

дало повод сотруднику КС РФ, д.ю.н. А.А. Белкину заметить: «Зачем, спрашивается, России Конституционный Суд, если у нее есть Собчак?» (Белкин А.А. Комментарии к решениям КС РФ 1992–1993. Издательство СПбГУ. 1994. С. 100).

¹ См. с. 760 данной книги.

² Группой членов Конституционной комиссии был тогда же оперативно внесен проект постановления СНД РФ, в котором предлагалось ВС РФ совместно с Президентом РФ и субъектами Федерации к очередному десятому Съезду (июнь 1993 г.) подготовить согласованный пакет законов для конституционного обеспечения ноябрьских выборов 1993 г.

нодательный орган государственной власти РФ и Президента РФ на 28 ноября 1993 года, а п. 5 — поручение Верховному Совету подготовить к июню пакет законопроектов, согласованных с Президентом и с субъектами Федерации, для того чтобы обеспечить законодательно и конституционно эти выборы. После обсуждения во фракциях (в ходе часового перерыва) и дискуссии на Съезде большинство депутатов отрицательно отнеслись к предложенным мерам и отвергли проект постановления: поддержали решение о принятии его за основу лишь 130 депутатов, против голосовали 687 депутатов¹.

Это была одна из развилок новейшей истории, которую «заведенный» президентским Обращением от 20 марта Съезд проскочил. Большинство депутатов уже думали не столько о перевыборах как единственно нормальном пути выхода из ненормальной ситуации, сколько о немедленном приведении в действие предусмотренных Конституцией механизмов политической ответственности Президента — прекращения его полномочий и отрешения от должности.

История «конституционного соглашения» на этом завершилась, а история конституционного кризиса, увы, нет. Была упущена возможность согласованного развития политического процесса.

Обстановка стала принимать драматические формы после принятого предложения В.Б. Исакова: «Включить в повестку дня вопрос об отрешении Президента РФ на основании заключения КС РФ в соответствии со статьей 121¹⁰ Конституции РФ. Одновременно провести голосование о переизбрании Председателя ВС». Недобрав до импичмента 72 голоса², Съезд ограничился констатацией серьезного нарушения Президентом Конституции и вынужденно вернулся к идее референдума. Но уже не по новой Конституции, а — как и требовал Б.Н. Ельцин на Конституционной комиссии 9 февраля, — по не-

¹ Суть возражений изложил член Президиума ВС РФ, член Конституционной комиссии М.А. Митюков на пятом заседании девятого СНД РФ от 28 марта 1993 г.: «Но достигает ли проект этой цели? Нет, проект не достигает этой цели. Он нас сразу вводит в конфронтацию с Конституцией и законами РФ и тем самым усугубляет кризис власти. Уже с пункта 2 и вплоть до пункта 9 в проекте закладываются антиконституционные нормы» // Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26–29 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М., 1993. С. 223.

² 617 голосов было подано за отрешение Президента РФ, против — 268; 339 — за отзыв Председателя ВС РФ, против — 558. См. с. 816–819 данной книги.

скольким кратким вопросам. Ими по решению СНД РФ стали вопросы о доверии Президенту; об одобрении социально-экономической политики, осуществляемой Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.; о необходимости проведения досрочных выборов Президента РФ и народных депутатов РФ. Несмотря на критику такого подхода к референдуму, к тому и пришли¹.

Президент предлагал провести голосование, приглашая избирателей сделать «нравственный и политический выбор». Съезд решил провести референдум. Конституционный Суд не решился определить консультативный характер двух первых вопросов, оставив простор для последующего парада интерпретаций результатов голосования по ним.

Р.И. Хасбулатов назвал решения девятого Съезда народных депутатов правильными и взвешенными. В самых различных уголках России пошли митинги в поддержку Президента с одной стороны и Советов с другой, митинговая стихия расколола Россию. На Васильевском спуске в Москве 28 марта Ельцин заявил: «Пора компромиссов закончилась!». Старт молниеносной кампании референдума был дан.

Апрель 1993 года. Референдум

За десять дней до референдума Вице-президент РФ А.В. Руцкой представил ВС РФ ошеломляющие выводы возглавлявшейся им Межведомственной комиссии по борьбе с преступностью и корруп-

¹ Еще в январе 1993 г. н.д. РФ, бывший член межрегиональной депутатской группы Съезда н.д. СССР Н.И. Травкин заметил: попытка заставить граждан выбирать на референдуме между исполнительной и законодательной властью напоминает действие на разводе неразумного родителя, который спрашивает у ребенка, «кого он больше любит — папу или маму? Для нас же вопрос о референдуме — это не вопрос кто кого, а вопрос о новой конституции России». (См.: Коммерсантъ-Daily. 1993. 19 янв.).

Показательна поправка н.д. РФ И.В. Константинова к проекту постановления СНД РФ «О мерах по осуществлению конституционной реформы в РФ (О постановлении седьмого СНД РФ «О стабилизации конституционного строя РФ»), подготовленному Редакционной комиссией: «145. Включить дополнительно пункт следующего содержания: *«В соответствии с неоднократными предложениями Президента РФ провести 11 апреля 1993 г. референдум по вопросам, предложенным Президентом РФ».* И.В. Константинов» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 228. Л. 52.

цией¹. История с «чемоданами Руцкого» немедленно получила политизированные оценки в раскаленной перед референдумом обстановке. Как знать, если бы выводы комиссии были восприняты беспристрастно, быть может, коррупция не стала бы выглядеть как системная составляющая современного российского государства².

Всероссийский референдум состоялся 25 апреля 1993 года. Решающими для его итогов, как отмечает в своем труде по истории парламента В.Л. Шейнис, явились «перевес в средствах массовой информации и воздействие на избирателей, которое чуть позже

¹ А.В. Руцкой стал главой комиссии в октябре 1992 г. по поручению Б.Н. Ельцина. (Непосредственно перед этим Вице-президенту было поручено поднять сельское хозяйство.) Парламентский контроль был возложен на первого заместителя Председателя ВС РФ С.А. Филатова. А.В. Руцкой 19 февраля 1993 г. опубликовал Программу по борьбе с преступностью и коррупцией «Так дальше жить опасно» и 16 апреля обнародовал первые итоги ее выполнения. 28 апреля 1993 г. указом № 570 Президент отстранил А.В. Руцкого от руководства Комиссией и возглавил ее лично. (ВС РФ в тот же день образовал спецкомиссию Генпрокуратуры РФ по расследованию материалов, связанных с коррупцией должностных лиц). А.В. Руцкому запретили встречаться с находившимися в непосредственном подчинении Президента «силовыми» министрами. Нарушивший запрет Главный государственный инспектор РФ — начальник Контрольного управления АП РФ Ю.Ю. Болдырев, передавший А.В. Руцкому материалы проверки Западной группы войск, 4 марта был освобожден от должности «в связи с ее упразднением». 7 мая Президент лишил А.В. Руцкого всех поручений. 16 июня А.В. Руцкой заявил, что передаст материалы на высших государственных чиновников в прокуратуру (из 51 упомянутого в докладе факта проверками прокуратуры были подтверждены 45). 23 июля ВС РФ дал согласие на возбуждение уголовного дела против первого зам. Пред. Правительства РФ В.Ф. Шумейко. В ответ Президент уволил руководителя Министерства безопасности РФ В.П. Баранникова по подозрению в помощи Руцкому. Наконец, в коррупции обвинили самого А.В. Руцкого. 1 сентября 1993 г. был издан Указ «О временном отстранении от исполнения обязанностей А.В. Руцкого и В.Ф. Шумейко» (последний позже стал председателем правительственной комиссии по обеспечению мероприятий, направленных на подготовку и проведение всенародного голосования по проекту Конституции РФ — см. Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 1993 г. 2086-р). 17 января 1994 г. Московская городская прокуратура прекратила уголовное дело против А.В. Руцкого за отсутствием состава преступления.

² Согласно данным Transparency International по размеру балла Индекса Восприятия Коррупции в 2008 г. (2,1) РФ занимала 147 место из 180. См.: Таблица Индекса Восприятия Коррупции Транспаренси Интернешнл за 2008 / Сост. проф. Граф Ламбсдорф (Университет Пассау) // <www.transparency.org.ru>.

получило название административного ресурса»¹. Активно отставившаяся формула ответов по четырем вопросам «ДА-ДА-НЕТ-ДА» была в итоге получена не целиком². Однако ввиду очевидной патовости ситуации, именно эта формула была названа победной и стала краеугольным основанием для дальнейших действий получившего доверие избирателей Президента в части конституционной реформы³.

Теперь мы знаем, что инструментарий референдума помог сторонникам форсирования досрочного роспуска СНГ и ВС РФ. Последний абзац мотивировочной части Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» гласил: «*основываясь на статьях 1, 2, 5, 121⁵ Конституции Российской Федерации, итогах референдума 25 апреля 1993 года, постановляю...*». Отношение к институту досрочного роспуска органов государственной власти через референдум, между тем, было отражено в подготовленном Конституционной комиссией проекте Конституции: «Посредством референдума РФ не могут ...решаться вопросы о... прекращении полномочий органов

¹ Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. С. 292.

² Результаты голосования: 58,7 процента от принявших участие в референдуме доверяли Президенту РФ; 53,0 процента от принявших участие в референдуме одобрили проводившуюся с 1992 г. Президентом и Правительством РФ социально-экономическую политику; 31,7 процента от общего числа избирателей сочли необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ и 43,1 процента от общего числа избирателей проголосовали за досрочные выборы народных депутатов РФ. Разница в порядке подсчета голосов была вызвана решением КС РФ от 21 апреля 1993 г., из которого следовало, что 1-й и 2-й вопросы референдума могли решаться большинством от проголосовавших, тогда как 3-й и 4-й вопросы — в соответствии с постановлением девятого СНД РФ — большинством голосов от числа внесенных в списки избирателей. См. Постановление КС РФ от 21 апреля 1993 г. по делу о проверке конституционности ч. 2 п. 2 Постановления СНД РФ от 29 марта 1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 г., порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 653.

³ Примечательно высказывание Г.Э. Бурбулиса в день открытия Конституционного совещания в Кремле 5 июня 1993 г.: «Я согласен на компромисс в рамках того рубежа, который определен был референдумом 25 апреля... Понимаю я его очень просто: большинство активных избирателей сказали «нет» советской политической системе и сказали «да» новому общественному государственному строю в России». Источник: ОРТ, Красный квадрат. Дата выпуска: 5 июня 1993 г., 17:55.

государственной власти Российской Федерации, их должностных лиц...» (ч. 1. ст. 90 проекта)¹.

Референдум показал, что значительная часть активных избирателей хочет проведения досрочных выборов как народных депутатов (свыше двух третей участвовавших), так и Президента РФ (практически половина принявших участие в голосовании, 49,5 процента, при этом «нет» новым выборам сказало меньшее количество — 47,1 процента).

Для конституционного процесса референдум означал то, что Съезд народных депутатов может принять новую Конституцию; мандата на его роспуск требуемое Конституционным Судом большинство избирателей не дало. Итак, с одной стороны, Президент получил вотум доверия, а с другой, иного законного органа для принятия Конституции, кроме как СНД РФ, строго говоря, не было. И конституционную реформу следовало довести до логического конца в полной неопределенности ситуации.

Два проекта Конституции Российской Федерации

Итак, инструментарий референдума был апробирован Президентом уже второй раз за два года. Поскольку набор сильнодействующих средств в арсенале был ограниченным, следующим неизбежно стал проект Конституции Российской Федерации.

Уже 27 апреля заместитель Председателя Правительства РФ С.М. Шахрай сообщил, что Президент намерен в ближайшее время обнародовать свой проект Конституции. Официальное это было сделано 29 апреля 1993 года в Кремле на совещании руководителей республик, глав администраций краев, областей автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга — по сути дела, заседании Совета Федерации. Представляли проекта Б.Н. Ельцин, выступавший «не только как Президент, но и как Председатель Конституционной комиссии», и С.С. Алексеев, представленный Ельциным как «крупнейший наш ученый-правовед»².

Проект был разработан группой, куда, помимо С.С. Алексеева, входили А.А. Собчак и С.М. Шахрай. С.С. Алексеев воздал

¹ Проект Конституции РФ (подготовлен Конституционной комиссией) // Конституционный Вестник. 1993. № 16. С. 45. См. также в Книге 2 Тома 4 настоящего издания.

² См. с. 411 данной книги.

должное проекту Конституционной комиссии, признав, что при работе над президентским проектом «...было взято все самое ценное, что имелось в предшествующих проектах, и я заявляю с полной уверенностью, что за основу в ряде случаев были взяты и идеи проекта, который был одобрен Съездом народных депутатов. И я как профессионал должен сказать им спасибо, потому что они были пионерами. Они первые сказали слово, демократическое слово конституционного развития»¹.

Проект (29 и 30 апреля он был опубликован в печати) носил приметы времени. Борьба с конституционным двоевластием привела к корректировке концепции равновесия властей, была усилена власть Президента и ослаблена власть парламента. Включение Федеративного договора в качестве отдельного второго раздела проекта Конституции и расширение прав республик («первоначальных носителей суверенитета») в будущем парламенте выглядели как тактическая уступка главам субъектов за ожидаемую от них поддержку.

Подстегиваемый ходом событий, в тот же день, 29 апреля, Верховный Совет принял постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» — подготовленный в Конституционной комиссии план конституционного процесса на предстоящие семь месяцев². Недосказанностей не было. Конституционной комиссии поручалось завершить до 20 мая доработку и согласование проекта основных положений новой Конституции, обсудить их на парламентских слушаниях 25 мая, весь проект Конституции доработать до 30 июня и представить на постатейное рассмотрение в ВС РФ, завершив его 10 октября 1993 года. Не позднее 15 октября проект должен был быть опубликован и через месяц — 17 ноября — рассмотрен на созываемом для принятия новой Конституции Российской Федерации очередном десятом Съезде народных депутатов. Порядок принятия Конституции должны были установить поправки в действовавший Основной Закон, подготовка которых возлагалась на Комитет ВС РФ по законодательству и все ту же Конституционную комиссию.

Специальная группа из руководителей и членов Конституционной комиссии была направлена для переговоров с Президентом и

¹ См. с. 412 данной книги.

² См. с. 405–406 данной книги.

1. Вступительная статья

разработчиками президентского проекта с целью координации дальнейших шагов конституционной реформы «в законном русле».

С конца апреля 1993 года Российская Федерация вступила в период состязательного параллельного существования двух поддерживаемых «сверху» проектов Конституции Российской Федерации. Документы этого этапа составляют следующую книгу тома 4 «1993 год» настоящего издания.

Продолжение следует

**II. МАТЕРИАЛЫ И ДОКУМЕНТЫ,
СВЯЗАННЫЕ С ДОРАБОТКОЙ ПРОЕКТА
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОЙ
РЕФОРМЫ (ЯНВАРЬ–АПРЕЛЬ 1993 ГОДА)**

Письмо заместителя Председателя ВС РФ Н.Т. Рябова от 5 января 1993 г.

07005, Москва,
Староконюжный,
Кудулок, 13.

Московский
юридический
институт

Ректору Московского
юридического института

О.Е.КУТАФИНУ

5002

050193

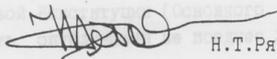
Уважаемый Олег Емильянович!

Как Вы знаете, 11 апреля 1993 года будет проводиться всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

Мы заинтересованы в активном участии Ваших сотрудников в выработке проекта основных положений.

Прошу привлечь Ваших коллег к подготовке аргументированных предложений к проекту и направить их в Верховный Совет Российской Федерации желательнее не позднее 20 января 1993 года.

Приложение: на 2 л.



Н.Т.Рябов

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ
К РАБОЧЕМУ ПЛЕНАРНОМУ ЗАСЕДАНИЮ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 12 января 1993 г.¹**

Список материалов

1. Основные положения новой Конституции Российской Федерации, выносимые на референдум Российской Федерации 11 апреля 1993 года в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

Рабочий вариант от 11.01.1993 года.

2. Материалы к вопросу о ходе конституционной реформы в республиках в составе Российской Федерации.

3. Выписка из протокола № 59 заседания Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 года «О проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации «О конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации и обеспечении соответствия их конституций Конституции Российской Федерации».

4. Бюллетень «Конституционный Вестник» №№ 13, 14.

5. Повестка дня рабочего пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации 12 января 1993 года.

6. Порядок проведения рабочего пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации 12 января 1993 года.

Повестка дня

1. О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум Российской Федерации 11 апреля 1993 года в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

2. О подготовке рассмотрения Верховным Советом Российской Федерации в первой половине февраля 1993 года вопроса о конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации.

Порядок проведения

Начало заседания 12:00

Зал заседаний Совета Национальностей

¹ Архив ФКР.

Верховного Совета Российской Федерации

1. Вступительное слово заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябова.

(12:00–12:15)

2. Выступление ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева: «Об основных положениях новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум Российской Федерации 11 апреля 1993 года в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года „О стабилизации конституционного строя Российской Федерации“».

(12:15–12:45)

3. Обсуждение рабочего варианта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на референдум Российской Федерации 11 апреля 1993 года в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года „О стабилизации конституционного строя Российской Федерации“».

(12:45 — 14:00)

4. Обед

(14:00–16:00)

5. Выступление заместителя ответственного секретаря Конституционной комиссии В.Л. Шейниса: «О подготовке рассмотрения Верховным Советом Российской Федерации в первой половине февраля 1993 года вопроса о конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации».

(16:00–16:15)

6. Обсуждение вопроса о подготовке рассмотрения Верховным Советом Российской Федерации вопроса о конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации.

(16:15–17:15)

7. Заключительное слово Н.Т. Рябова.

(17:15–17:30)

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

**Об основных положениях
новой Конституции Российской Федерации,
выносимых на всероссийский референдум
11 апреля 1993 года**

Конституционная комиссия постановляет:

1. Рабочей группе Конституционной комиссии совместно с комитетами Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации с учетом состоявшегося обсуждения доработать проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, для их утверждения на пленарном заседании Конституционной комиссии в феврале 1993 года и представления на согласование Верховному Совету Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации.

2. Направить представленный проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, Президенту Российской Федерации, в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации, в Конституционный Суд Российской Федерации.

Председатель Конституционной комиссии

¹ Архив ФКР.

Проект
от 12 января 1993 г.
Подготовлен Рабочей группой
Конституционной комиссии

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ НОВОЙ
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ВЫНОСИМЫЕ НА ВСЕРОССИЙСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ
11 АПРЕЛЯ 1993 г.¹**

I

Российская Федерация — Россия есть суверенное, правовое, демократическое, федеративное, социальное и светское государство с республиканской формой правления.

II

Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью в Российской Федерации и защищаются государством.

Все равны в правах и свободах независимо от расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, социального происхождения, общественного, имущественного и должностного положения, убеждений, отношения к религии, участия в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств.

III

Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Конституция РФ и изданные в соответствии с ней федеральные законы имеют прямое действие и подлежат применению на всей территории Российской Федерации. Правовые акты, противоречащие Конституции РФ, не имеют юридической силы. Гарантом конституционной законности является Конституционный Суд Российской Федерации.

IV

Многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть через систему государственных органов, местное самоуправление, а также путем референдумов и других форм непосредственной демокра-

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

тии. Народовластие обеспечивается на основе свободного участия граждан в политической жизни и многопартийности.

Выборы Верховного Совета РФ, Президента и Вице-президента РФ, законодательных собраний и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления являются свободными, всеобщими, равными, прямыми при тайном голосовании.

Никакая часть общества, никакое объединение или отдельное лицо не могут узурпировать власть в государстве.

V

Единая система государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти.

Верховный Совет РФ — единственный представительный и законодательный орган Российской Федерации, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

Президент РФ — глава государства. Он представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях, руководит исполнительной властью РФ.

Судебная власть принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы.

VI

Государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, обеспечивает единство государства, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами — как равноправными субъектами Российской Федерации — определяется Конституцией РФ, включающей в себя содержание Федеративного договора.

VII

Социальной задачей Российской Федерации является достижение благосостояния человека и общества. Государство охраняет труд и здоровье людей, содействует трудовой занятости населения, обеспечивает поддержку семье, молодежи, инвалидам и пожилым, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

VIII

В Российской Федерации обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда. Каждый имеет право быть соб-

ственником. Собственность во всех ее формах признается и гарантируется. Использование права собственности не должно противоречить общественному благу.

Земля, недра, воды, другие природные объекты находятся в государственной, частной и иной собственности и одновременно являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Сосредоточение земли и других природных объектов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается.

IX

Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

Российская Федерация является полноправным членом мирового сообщества, стремится к всеобщему и справедливому миру. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют часть ее права.

X

Настоящие положения образуют основы конституционного строя Российской Федерации. Конституция РФ не может противоречить настоящим Основным положениям.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ
ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 12 января 1993 г.¹

[...]

(После перерыва)

Председательствует

заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации
Н.Т. Рябов

Председательствующий. Пока нет докладчика, я хочу проинформировать вас более точно о Санкт-петербургской общественно-научной конференции. Оргкомитет конференции так сообщает.

В связи с 75-летием со дня начала работы в Петербурге первого Российского Учредительного собрания, а также в соответствии с решениями седьмого Съезда о проведении конференции Малый совет Санкт-Петербурга по инициативе ряда политических партий и общественных организаций принял решение об общественной научно-практической конференции по развитию конституционного процесса в России.

17–18 января в соответствии с этим решением будет проведена конференция со следующим названием: «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва всероссийского Учредительного собрания». Ну, и просят прибыть.

Сопредседатели оргкомитета: Беляев, председатель Санкт-Петербургского Совета, Салье Марина Евгеньевна, вы знаете ее, народный депутат России и петербургского Горсовета. Это сопредседатель Свободной демократической партии, Гавриил Харитонович Попов, председатель Российского движения всех реформ. *(Смех в зале.)* Это я оговорился, за исключением только (они туда не входят) Всемирной лиги сексуальных реформ.

Дальше члены комитета. Боровой — возглавляет Партию экономической свободы Гарцев — глава [старейшего] общества купцов и промышленников России, купец первой гильдии; Гдлян — председатель Народной партии России; Исаев — директор Института экономики; Киселев — народный депутат, вы его знаете; Мишин Михаил Михайлович;

¹ Архив ФКР.

В архиве сохранилась только вторая часть стенограммы. — *Примеч. ред.*

Пияшева — тоже знаете ее, сейчас она декан факультета экономики и права Московского государственного открытого университета; Пинкнер — президент Фонда «Собственность и закон» (*Голос: «Муж Пияшевой!»*). Да, муж Пияшевой, совершенно верно. Сопников — сопредседатель регионального движения ДемРоссия; Старовойтова Галина Васильевна — народный депутат России; Худoley — санкт-петербургский городской Совет, народный депутат, и Чумак.

Какие вопросы будут? Вопросы будут: приветствие мэра Собчака. Доклад — «История развития конституционного процесса в России. Современное состояние развития конституционного процесса в России и кризис власти». Попов докладчик. «Механизмы принятия новой Конституции России. Роль субъектов Федерации в формировании региональных центров развития в этом процессе». Беляев — доклад. Потом — «Всероссийское учредительное собрание. Целесообразность и возможность созыва». Докладчик Салиев.

Будут секционные заседания, по секциям. Кроме того, будет демонстрироваться фильм «Посещение будущего» в 13 часов.

Во втором пленарном заседании — доклады представителей секций, продолжение общих дискуссий и принятие резолюций конференции.

Тут сказано, что регистрация участников, открытие первого пленарного заседания конференции будут проводить в Таврическом дворце. Остальные заседания — в Мариинском дворце. В этом я, конечно, сомневаюсь. Вы знаете, что Таврический дворец является официальной резиденцией Межпарламентской ассамблеи стран СНГ.

Вот вся информация по этой конференции. (*Голос: «Надо ехать!»*) Да. И я думаю, послать туда кого-то из членов Конституционной комиссии. (*Голос. Не слышно.*) Николаю Тимофеевичу, конечно, никак не поехать на эту конференцию. А вот кого-то пошлем — или Румянцева, или Вы поедете. Давайте мы командидуем, если не возражаете, Виктора Леонидовича Шейниса. Он сделает там сообщение о том, что он о них думает. Сделает сообщение, если говорить серьезно, о сегодняшнем нашем разговоре, о действительных мнениях представителей республик Российской Федерации в проведении референдума, в вопросах его подготовки, прежде всего. И, конечно же... (*Голос: «Туда несколько человек надо послать.»*) Несколько посылать? (*Голос. Не слышно.*) Кто еще пожелает поехать? (*Шум в зале. Голоса. Не слышно. Голос: «Они будут стараться повернуть не в ту сторону.»*) Повернуть не в ту сторону — я не думаю такую задачу ставить. А принять участие и получить, как говорится, живую информацию о подходах этих политических движений, партий к референдуму, конечно, было бы полезно. (*Голос: «Здесь надо иметь в виду,*

Николай Тимофеевич, что это будет хорошо освещено в средствах массовой информации».) Это можно не сомневаться.

Итак, кто еще пожелает поехать?

Участник (не представился). Может, кто-то из экспертов Конституционной комиссии возьмется?

Председательствующий. Ну, экспертов Конституционной комиссии то же самое возьмете, тут нет вопроса. Иван Васильевич, Вы хотели поехать, да? Хорошо.

Участник (не представился). Может быть, и Сергей Николаевич, кивает головой?

Председательствующий. Какой Сергей Николаевич? (*Шум в зале.*) Нет, я посмотрел на него, он глаза отвел. (*Смех.*) Для меня уже ясно.

Ну, вот два человека есть. И возьмете экспертов двух, в командировку, оформляйте. Это будет...

Участник (не представился). В субботу, воскресенье.

Председательствующий. Нет, нет, нет. Воскресенье и понедельник это будет. 18-го и 19-го. Тут 17–18-го написано. Вот 17-го в воскресенье открытие. Воскресенье и понедельник.

Вы хотите высказать свое мнение где?

Из зала. (*Без микрофона, не слышно.*)

Председательствующий. По поводу? По поводу этой информации?

Из зала. Да.

Председательствующий. Но мы еще не открыли заседание. Пожалуйста, ждем, пока соберутся.

Пожалуйста.

Участник (не представился). Значит, Вы понимаете, в чем дело. Это мероприятие, которое проводится общественным движением. Оно носит не государственный, а общественный характер. Приглашают туда представителей по личным качествам. Не от государственного органа, не от органа Съезда. И Конституционная комиссия пока что избегала каких-либо конфронтаций с политическими движениями, она не поддерживала каких-либо политических движений. Политическим движениям не выражала своих недоверий и не отрицала их каких-то мнений. Поэтому, если посылать и просить поехать туда народных депутатов, то их, наверное, нужно просить поехать туда в личном качестве или как представителей соответствующих общественно-политических направлений, но не как представителей Верховного Совета. Это дискуссии с общественными движениями по поводу того, что они между собой хотят обсудить.

Участник (не представился). Уважаемый депутат Савин и я, и другие депутаты туда едут не как представители каких-то органов Верхов-

ного Совета. Они там участвуют не как представители Комитета по законодательству или Комитета, там, по Советам и т.д. Поэтому, пожалуйста, эксперты могут поехать и депутаты, которые в том числе являются и членами Конституционной комиссии. Ну, и пусть туда едут.

Председательствующий. Значит, Вы абсолютно правы. Я не стал об этом говорить, и понятно, что мы отправлять-то будем в командировку не на конференцию, а в лен — или санкт-петербургский Совет. У меня был разговор, специальный разговор с Беляевым по этому вопросу. Я его предупредил о том, что, если санкт-петербургский Совет возьмет на себя честь проводить всероссийскую конференцию по этому вопросу, то это будет рассматриваться уже как серьезная конфронтация Верховному Совету. Он это, на мой взгляд, понял, будем считать, что понял. И десять раз было подчеркнуто мною, и он с этим соглашался, что эта конференция представляет собой только инициативу общественных партий и движений. Роль Совета заключается в том, чтобы дать разрешение на ее проведение в Санкт-Петербурге, и не более того. И не более того. Но если вдруг выйдет еще паче чаяния решение, освещающее, так сказать, вот итоги работы этой конференции, конечно, это серьезное нарушение закона, Конституции Российской Федерации в целом со стороны санкт-петербургского Совета. И председатели это прекрасно понимают, мы об этом говорили подробно, и я не думаю, что они дойдут до этого. А в этом смысле Вы абсолютно правы.

Участник (не представился). Николай Тимофеевич! Разве, собственно, Верховный Совет как представитель власти не имеет права делегировать на любое совещание?

Все же надо посмотреть, послушать, проинформировать Верховный Совет из первых уст.

Председательствующий. Приедут и проинформируют. Это бесспорно. Там сейчас много говорят о статье в «Независимой газете», никто не читал? Там последняя позиция Президента, последний довод Президента. И многие рассматривают это чуть ли не как план конституционного переворота и т.д. Я бы ни в коем случае не стал придавать серьезного значения и выводы особенно делать из этой статьи хотя бы потому, что это статья просто корреспондента, и все, который высказывает агентурные сведения, как он говорит. Уже одно это заставляет насторожиться и не принимать за чистую монету все, что там написано. А там говорится, что якобы уже создан специальный штаб в исполнительной структуре по подготовке референдума, что этот штаб уже имеет продуманную систему действий, что этот штаб уже обеспечен необходимой идеологической

платформой, средства массовой информации сосредоточены и т.д., и т.д. на этом деле.

Эта статья, конечно, если ее принимать за чистую монету, очередная попытка к расколу общей совместной работы по подготовке референдума. И так ее надо, прежде всего, на мой взгляд, и рассматривать.

Да, нехорошо, что у нас так с явкой сейчас получилось. Ну, Шейнис подойдет, и, наверное, начнем. Хватит ждать.

[В.Н.] Любимов. Я чувствую, судя по явке, я практически на всех заседаниях данной комиссии присутствую в последнее время, хотя тоже в определенное время был потерян интерес, когда каждый день вроде выступаешь, говоришь, а потом твои замечания совершенно не учитываются. Но вот в последнее время на заседаниях, как в «Конституционном вестнике» написано, что 66 человек присутствовало, председательствовал Президент Борис Николаевич Ельцин, сегодня вообще там трех десятков нет. Вообще мы должны поставить тогда вопрос о правомерности рассмотрения нами данных вопросов, определяющих судьбу России в будущем. Ну мы же не можем так подменять собой весь орган. Давайте тогда опрос: желает человек участие принимать или не желает в работе Конституционной комиссии? Потому что тот уже решил выбыть, как вот в той специальной комиссии.

Так каждый раз практически мы не набираем половины наших членов этой Конституционной комиссии.

Как дальше работать, я не знаю. Тем более идем к референдуму, казалось бы, должны какой-то интерес вызвать. Давайте призадумаемся, давайте на Верховный Совет вынесем, давайте официальное решение вынесем по данному вопросу. Все равно когда-то надо говорить об этом.

Председательствующий. Да, но кто может возражать против того, чтобы поднять дисциплину среди нас? Но тут, наверное, надо бросить и упрек нам непосредственно. Может быть, не совсем удачное время, я не могу сказать, что абсолютно мы не виноваты. Просто время уже не терпит. Другой вопрос.

А потом, Вячеслав Николаевич, если бы мы были в меньшем количестве комиссий, а то если начать загибать пальцы, членами чего мы являемся, рук не хватит.

Виктор Леонидович, будьте добры, наверное, начинайте свое сообщение, а люди подойдут. Те, кто особенно заинтересован, уже здесь. Давайте мы перейдем ко второму вопросу. Пожалуйста.

Повестка дня у вас есть. Второй вопрос касается конституционных реформ в республиках в составе Российской Федерации.

В.Л. Шейнис. Уважаемые коллеги, я постараюсь быть максимально кратким. Здесь в связи с обсуждением первого вопроса уже прозвучали выступления представителей наших субъектов Федерации об учете мнений субъектов Федерации при составлении текста бюллетеней на референдум. Еще более актуальной эта проблема становится в связи с обсуждением, доработкой проекта Конституции. В сущности говоря, вопросы связаны неразрывно друг с другом, ибо, имея более или менее законченный текст Конституции, нам было бы легче ставить также и вопросы для референдума.

С вашего разрешения я вас проинформирую, тех, кто не был или не знаком с заседанием Верховного Совета 24 декабря, был поставлен вопрос о соответствии конституций, которые принимаются в республиках, Конституции Российской Федерации. Депутатам Верховного Совета была роздана подборка документов, та самая, которая находится в руках у вас, минус более поздние документы, и состоялось очень заинтересованное, оживленное обсуждение.

Основная идея доклада Румянцева и целого ряда выступлений в ходе этого обсуждения заключалась в том, что конституции, которые принимаются в республиках, должны соответствовать Конституции, которая существует у нас в Российской Федерации, которая уже претерпела целый ряд существенных изменений и которая включила в себя содержание Федеративного договора. Примерно в том же количестве содержание Федеративного договора включено и в проект новой Конституции. Нам казалось, т.е. группе авторов и разработчиков новой Конституции, что наиболее логичным является такой процесс, при котором принимается сначала Конституция Российской Федерации как таковая, и затем в соответствии с этой Конституцией и в соответствии с общими договоренностями принимаются конституции в республиках, входящих в состав Российской Федерации. На деле получилось не так. Некоторые республики форсировали принятие своих конституций. Эта работа в ряде случаев производилась в тесном контакте и с Конституционной комиссией, и с Верховным Советом. В ряде случаев принимались конституции, которые в тех или иных пунктах отступали от действующей, я не говорю о проекте, отступали от действующей Конституции Российской Федерации, на что, в частности, было указано Конституционным Судом. Как вы понимаете, это достаточно опасный и нежелательный процесс, который, естественно, остановить силовым образом нельзя и не следует, ибо любой процесс, на который воздействуют силовым образом, выходит, как правило, из-под контроля, тем более в тех условиях, которые существуют сегодня.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

В связи с этим Верховным Советом было принято протоколно решение, которое также роздано вам, решение из трех пунктов. В первом из которых принимаются к сведению соображения, изложенные Румянцевым, и та документация, которой вы располагаете.

И во втором пункте продумать порядок, ход заседаний Верховного Совета, который в январе, как было решено 24 декабря на заседании Верховного Совета Российской Федерации, должен вернуться к рассмотрению вновь этого вопроса. Многие выступавшие 24 декабря отмечали, что вопрос недостаточно подготовлен, что не привлечены к подготовке этого вопроса представители республик, что недостаточно учтены разные точки зрения.

Вот, собственно, и была сформирована небольшая рабочая группа, которой было поручено подготовить соответствующие предложения. В предварительном порядке эти предложения обсуждались с Николаем Тимофеевичем Рябовым, который возглавил эту группу, но в законченном виде этих предложений пока нет. В общем виде я мог бы сказать, что предполагается выезд групп членов Конституционной комиссии в те республики, где либо приняты, либо далеко зашел процесс принятия конституции, обсуждения на месте с Верховными Советами, с участниками подготовки конституции в республиках и затем выработка ряда рекомендаций, которые могли бы лечь в основу решений Верховного Совета.

Одна из главных претензий, которая была предъявлена тогда к докладчику, заключалась в том, что не учтены различные подходы и различные точки зрения. И вот в порядке, если хотите, реакции на эти замечания и сегодня на нашем рабочем совещании был поставлен этот вопрос с тем, чтобы выслушать различные точки зрения, различные подходы и на основании сегодняшнего обсуждения продумать и окончательно сформировать план подготовки январского или, не исключено, боюсь, Николай Тимофеевич, уже не январского, а где-нибудь в начале февраля, заседания Верховного Совета, поскольку времени остается мало, а поездка в республики, особенно при нынешнем функционировании авиатранспорта, может потребовать более или менее продолжительного времени. Вот, собственно, и все, что я хотел сказать.

Я хотел бы пригласить всех заинтересованных участников сегодняшнего совещания высказать свои соображения о том, как дальше вести подготовку, если мы разделяем общую позицию, которая заключается в том, что конституции в республиках должны соответствовать Конституции Российской Федерации.

Спасибо.

Председательствующий. Виктор Леонидович, будьте добры, напомните, пожалуйста, совещаний-семинаров в ноябре мы не проводили?

В.Л. Шейнис. Да. Мы предполагали в ноябре провести совещание-семинар, причем тогда было получено согласие Президента и Председателя Конституционной комиссии, что он примет в этом участие, и активное участие, но, к сожалению, этот семинар мы тогда не провели. Честно говоря, у нас были наполеоновские планы, мы предполагали сегодняшнее, вот то, что происходит сегодня, растянуть на два дня, предполагалось, что сегодня пройдет заседание Конституционной комиссии, а завтра парламентские слушания по этому вопросу. Но, по-видимому, начало года, обилие свободных дней в начале года помешали надлежащим образом подготовить это. Поэтому в рабочем порядке мы склонились уже вчера к тому, чтобы завтрашнее заседание отменить, тем более, что завтра будут заседать палаты, и пришлось бы довольно сложным образом, почти по Маяковскому, делить людей между этими важными мероприятиями. А сегодня у нас есть некоторое время, и то, что задумывалось в ноябре и то, что не состоялось или в известной мере прошло, как первый блин комом, на заседании Верховного Совета 24 декабря, в какой-то мере восполнить это сегодня в ходе нашего обсуждения.

Поэтому я повторяю свой призыв высказаться всем, кто хотел был и имеет какие-то соображения о том, как нам добиваться соответствия республиканских конституций Конституции Российской Федерации.

Председательствующий. Вопросы к Виктору Леонидовичу есть? Пожалуйста.

М.Г. Сабилов. *(Не слышно.)* Каким образом комплектовалась рабочая группа?

В.Л. Шейнис. Уважаемый товарищ Сабилов, было это таким образом. Шло довольно бурное заседание Верховного Совета. Затем в ходе этого заседания было решено созвать рабочую группу, с мест были названы несколько фамилий. Голосования по фамилиям не было. И поскольку не было возражений (председательствующий поставил вопрос: есть ли возражения против рабочей группы примерно такого состава?), то это не решение (обратите внимание) Верховного Совета, а это некоторая протокольная запись.

От себя я бы добавил следующее. Если есть желание у кого-либо из депутатов принять участие в работе этой группы, то я не вижу причин, почему бы нам надо было бы закрывать список, ограничивать жестко данный состав. И во всяком случае здесь оснований для недоразумений и конфликтов я абсолютно не вижу.

Председательствующий. Там буква «е» пропущена.

М.Г. Сабилов. *(Не слышно.)*

Председательствующий. Нет, тут вот в чем смысл, я поясню.

Этой рабочей группе надо подготовить только предложения о том, как этот вопрос рассматривать. И тут не проект постановления, а предложения о проекте постановления — и все.

Эта группа не представляет собой органа, который будет выработать проект постановления. Эта группа не представляет собой органа, который определяет, как этот вопрос будет рассматриваться. Букву «е» пропустили, да и все.

Тут о другом речь. Тут предложение о порядке обсуждения и проекте.

Еще есть вопросы? Пожалуйста.

Из зала. *(Не слышно.)* Сегодня в большинстве республик ставится вопрос о двухпалатных парламентах. Как Вы смотрите на формирование подобных двухпалатных парламентов?

Наверное, лучше парламентская борьба, чем иная.

В.Л. Шейнис. Я абсолютно с Вами согласен в том, что борьба в парламенте, вообще борьба цивилизованными и правовыми методами по правилам игры, безусловно, лучше не только той трагедии, которая разыгрывается на земле Абхазии, но лучше вообще, чем силовые методы, когда с помощью тех или иных манифестаций, демонстраций и т.д. утверждается та или иная точка зрения, хотя, естественно, я не противник и непарламентских выступлений, если они в рамках закона. Это первое.

Теперь второе. Я думаю, что республики вправе в пределах Конституции (а в российской Конституции нет ничего такого, чтобы запрещало это) принимать решение о построении своего высшего законодательного органа. И в этом смысле у меня никаких сомнений в том, что если республика захочет принять такое решение, она вправе его принять, никаких сомнений у меня на этот счет нет. Это второе.

Теперь Вы спрашиваете, кроме того, еще и мою личную точку зрения, если хотите, как ученого, который занимался этим на материале, правда, не столько России, сколько зарубежных стран. Знаете, эта идея, честно говоря, вызывает некоторые сомнения, и вот почему: каким образом будет формироваться этот парламент? Если он будет формироваться на основе национального представительства, т.е. те граждане, которые принадлежат к определенной национальной группе, выбирают своих представителей, то мне кажется, что это сень зубов дракона. Это, по-моему, очень опасная вещь — строить представительный государственный орган по записи в паспорте, которую, кстати сказать, мы тоже отменили.

Соответственно я не вижу такого принципа, по которому мог бы создаваться в этом случае двухпалатный парламент, если в республике нет, скажем, каких-то регионов, каких-то внутренних областей, которые имеют свои особые интересы. Существование двухпалатного парламента в России обоснованно, но заметьте, ведь наш Совет Национальностей, который в проекте Конституции предлагается назвать Федеральным советом, он представляет не нации, не национальные группы, а представляет субъектов Федерации, независимо от того, каков состав этого населения. Мне кажется, интересы коренных жителей — самобытность, культурные особенности — необходимо защищать иными способами.

Вы качаете головой. Меня спросили о моей точке зрения, я высказал свою позицию, я думаю, она имеет такое же право на существование, как и любая другая. Спасибо.

Из зала. *(Говорит не в микрофон, не слышно.)*

В.Л. Шейнис. Вы знаете, что примерно в таком виде она и должна существовать. Она должна соответствовать, как Вы правильно процитировали, Конституции всего государства, и, с другой стороны, она должна отражать какие-то особенности. Сказать об этом более конкретно в Конституции общей, в Конституции Федерации, наверное, не представляется возможным, но если за Вашим вопросом стоят какие-то конкретные предложения, что вот не так, а иначе, то я с интересом готов их выслушать и обсудить с Вами.

Из зала. Республика Марий Эл.

Вы сказали, что сами республики вправе определять систему органов государственной власти и управления. Тем не менее в проекте, статья 13, говорится, что единственным представительным органом республики является законодательное собрание граждан по избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства, то есть Вы сразу исключаете возможность формирования представительной власти по пропорциональной системе, во-вторых, есть ряд, когда для того, чтобы решить ту проблему... если еще учесть, что в сельской местности проживает большая часть коренного населения, и в принципе прорабатывается вопрос о том, чтобы если проводить выборы по избирательным округам, то чтобы эти округа формировались все же по-разному. *(Вопрос задавался не в микрофон, слышно неточно.)*

В.Л. Шейнис. Я думаю, что формулировку этой статьи можно обсудить в процессе нашей работы. Мне поможет Владимир Ильич, который имеет соображения по этому поводу. Но, если можно, я сначала скажу, как мне это видится.

Во-первых, мне кажется, что эта статья конкретизирует тезис о том, что в Российской Федерации существует прямое всеобщее равное избирательное право. Принцип: один человек — один голос. Каким образом это реализуется, это другой вопрос, но должна быть в представительном органе по крайней мере одна палата. Если вы решите, что должна быть вторая палата, и мы отступаем от этого принципа, ведутся споры, как Вы знаете. В данном проекте заложено равенство субъектов Федерации. Скажем, многолюдный Краснодарский край выбирает столько же депутатов в Федеральное Собрание, что и маленькая Адыгея, к примеру говоря.

Здесь совершенно некоторое отступление, но в нижней палате, в Государственной Думе, которую мы хотели бы специализировать, мы бы хотели развести функции палат, сделать их не абсолютно одинаковыми, как во всех советских конституциях было. Здесь очень важно, на мой взгляд, соблюсти принцип равенства прав избирателей, независимо от того, сельский ты житель или городской, принадлежишь ты к одной нации или к другой, и т.д.

Этот принцип закреплен в данной статье. Если Вы считаете, что надо каким-то образом ее модифицировать, давайте подумаем.

Владимир Ильич, помогите, пожалуйста, мне.

В.И. Лафитский. *(Не слышно.)*

Председательствующий. Тут надо, наверное, ответить прежде всего на коренной вопрос. Вопрос первый: что должно лежать в основе конституции, независимо от унитарности, федерализма или еще чего — права человека или права субъекта? Это альфа и омега, начало и конец, как говорится, формирования.

Если мы кладем в основу права человека, следовательно, вытекает целый ряд констант. Если какой-то другой принцип, тогда нам чем-то придется поступиться. Вот и все искусство, наверное. А никто не отрицает того, что права человека должны быть приоритетны при любой форме правления, при любом соотношении власти, при любой организации общества. Надо найти эту золотую середину: наиболее полную реализацию прав человека независимо от его проживания в данном государстве с учетом всех законных интересов частей, образующих данную федерацию, субъектов федерации.

В.Л. Шейнис. Николай Тимофеевич, вот по итогам обсуждения первого вопроса, Вы, на мой взгляд, составили довольно удачный план-программы из десяти пунктов подготовки...

Председательствующий. Это не я составил, это мы все составили, я только записал.

В.Л. Шейнис. Вы зафиксировали то, что составили, совершенно верно. Вот я бы предложил, если возможно, приступить к такому обсуждению, в итоге которого мы бы получили три, пять, десять, сколько там получится, пунктов работы по подготовке к заседанию Верховного Совета, обсуждающего этот важный вопрос.

Если нет ко мне больше вопросов, то я заканчиваю.

Председательствующий. Да, у Вас был вопрос, прошу.

Участник (не представился). В проекте новой Конституции мы не находим тему — государство и республика в составе России, национальное, государственное... поскольку... *(Не слышно.)*

В.Л. Шейнис. У нас были некоторые соображения на этот счет. Я затрудняюсь, может быть, кто-нибудь из экспертов мне поможет, почему мы исключили это из текста, но во всяком случае, я этот вопрос тоже не считаю закрытым. Я думаю, что к нему можно вернуться. Может быть, Евгений Алексеевич, пожалуйста.

Е.А. [Данилов]. То, что является государством, это является предметом обсуждения, и с моей точки зрения, с одной стороны, это государство является национальным государством, но вот отдельные депутаты, многие члены государственной комиссии возражают, поскольку они полагают, что и Казахстан, и Якутия, и другая любая республика являются многонациональными.

Председательствующий. Еще есть вопросы? Пожалуйста.

Участник (не представился). Леонид Борисович говорит относительно содержания этого приложения по Башкирской Республике, формирования новой трудовой инфраструктуры на базе этих поправок, а в перспективе, может быть, даже в ближайшее время принятия и новой Конституции, которая может оказать... Мне хотелось бы знать отношение к этому факту, и второе — относительно создания парламента в республиках, относительно механизма выбора второй палаты. Очень долго мы спорили при обсуждении проекта новой Конституции о механизме выбора палаты, а здесь-то механизм другой, может быть, оптимальный для учета интересов народов как национальных сообществ, проживающих на территории Федерации. Я не согласен все-таки с Вами, когда Вы рассказываете о не национальном... Речь идет не о национальной самобытности каких-то фестивальных обрядовых приложениях, а речь идет прежде всего о собственности на отдельные ресурсы. На Кавказе, на Северном Кавказе земли четко поделены: говорят ингуши — это наша земля, чеченцы — это наша земля, чеченская. Хотя еще можно спорить, чья эта земля, поэтому я не согласен в этом вопросе.

В.Л. Шейнис. Ну, я думаю, что Вы также имеете право придерживаться Вашей точки зрения, как я своей, но вот что касается собственности на землю, это действительно один из чрезвычайно актуальных вопросов. На мой взгляд, вообще в Федеративном договоре на определенном этапе, где-то в ночь перед этим подписанием, появилось понятие: земля, там, ресурсы и т.д., в первоначальном варианте было «достоянием», а затем записано было в скобках «собственностью народа».

Вот мне кажется, что это ошибочное положение, что земля не может быть собственностью народа, а земля может находиться, ибо народ не является «субъектом собственности», субъектом собственности может быть или частное лицо, или некая организация, компания, общественная организация, акционерное предприятие и т.д., или, предположим, государственная организация, то есть какой-то элемент государственной структуры.

Председательствующий. Или само государство...

В.Л. Шейнис. Или само государство, но распоряжается им соответственно какой-то элемент государственной структуры. Поэтому, по моему, это вот с научной точки зрения очень неточная формулировка. Поэтому собственность — ну, я никогда не выступал за то, чтобы не признавать реалий, и некоторые реалии вроде того, что вот, скажем, в общественном сознании, верно или неверно это отражается, но то, о чем Вы говорили, вот это ингушская, это земля чеченская или, предположим, осетинская, это есть некоторая реальность, которая реально существует. Но я не знаю, надо ли вот этот факт общественного сознания закреплять в Конституции? Мне кажется, что этого, вообще говоря, делать не следует.

Теперь. Вопрос о... Здесь уже Николай Тимофеевич и Владимир Ильич Лафитский и я говорили о том, что все-таки приоритетны права человека, приоритетны права личности. И поэтому, скажем, установить некоторый приоритет, приоритет политического представительства, заметьте, не просто приоритет, вот как Вы говорите, содействие фестивальным вещам или каким-то.., а приоритет политического представительства по национальному признаку, на мой взгляд, это вступить на чрезвычайно опасный путь. Правда, как и ущемление по национальному признаку.

Я глубоко уверен в том, что при нормальных условиях сам механизм выборов, если это будут демократические, свободные выборы, он приведет к более или менее равномерному представительству всех национальных групп, ибо способные, талантливые, яркие люди существуют во всех национальных группах.

Председательствующий. Да, пожалуйста. Еще, Виктор Леонидович, к Вам вопрос.

Из зала. *(Не слышно.)*... из Татарстана.

Виктор Леонидович, скажите, пожалуйста, как Конституционная комиссия, Вы лично относитесь к понятию суверенитета государства бывшей автономной республики в составе Российской Федерации, поскольку эти понятия стали уже политической и правовой реальностью нашего времени. Как ни странно, в проекте новой Конституции это понятие...

Председательствующий. Создается впечатление, что первый раз идет разговор, пусть с узким кругом субъектов Федерации, но идет разговор... Пожалуйста.

В.Л. Шейнис. Вы знаете, ну как отношусь? Отношусь так, как если в особенности речь идет о Татарстане, отношусь так — я разделяю ту позицию, которая была зафиксирована в решении Конституционного Суда. Я не сторонник обострения отношений. В Комитете Медведева, Николая Медведева, этот вопрос детально рассматривался, высказывались различные точки зрения. Понимаете, понятие суверенитета — это ведь, как и понятие, скажем, президентской или парламентской республики, о котором мы говорили до обеда, это достаточно сложное понятие, по поводу которого написаны тома, могут быть высказаны разные точки зрения. Я думаю, что все-таки в федерации суверенитет субъектов федерации не является таким же полным, каким является суверенитет самой федерации. Мне так представляется дело. Но это достаточно тоже сложный вопрос. Мне бы хотелось... Понимаете, вот я не знаю, сумел или не сумел я во время короткого выступления в первой половине нашего заседания довести свою мысль, но самая общая моя позиция, квинтэссенция моей позиции, заключается в том, что есть сегодня некоторые реальности. С этими реальностями надо считаться, и вместе с тем надо двигаться вперед. Нельзя допустить развала Российской Федерации. С другой стороны, не допустить развала Российской Федерации — это не значит решать вопросы через колено. Это решать вопросы на основе договоренностей.

Но, уважаемые представители бывших автономий, ныне суверенных республик, у меня лично создается впечатление, что с вашей стороны далеко не всегда обнаруживается желание пройти свою часть пути. Мне кажется, что пережим с вашей стороны сплошь и рядом осуществляется. Я, поверьте, говорю это в самых примирительных тонах. Я не хочу конфликта, не хочу обострения. Но нельзя рассчитывать, что целостность Российской Федерации можно сохранить лишь на базе уступок со сто-

роны Федерации по отношению к ее составляющим. Это моя личная позиция.

Председательствующий. Сейчас давайте мы не будем искать крайних. У Вас еще есть вопросы? Нет. Садитесь, пожалуйста, Виктор Леонидович, я скажу. Я просто хочу заострить сам предмет нашего разговора. Когда на Верховный Совет был вынесен вопрос о ходе конституционных реформ в республиках в составе Российской Федерации, то Верховный Совет не воспринял ни проект постановления, ни сам доклад, потому что они не базировались на серьезной предварительной работе с республиками. Именно поэтому было принято протокольное решение: проработать всесторонне этот вопрос с республиками и совместно подготовить его на Верховный Совет.

Для всех нас очевидно, я повторяю, не надо искать сейчас крайнего или виноватого — можно взаимно перебросить друг другу не один десяток упреков в любой момент. Но для всех нас очевидна общая наша недоработка в этом вопросе. И оставлять дальше такое развитие событий — это значит закладывать сейчас и создавать впоследствии политическую напряженность внутри Российской Федерации.

Окончание процесса конституционных реформ, ну, скажем, на этапе принятия Конституции, не позволит республикам многим воспринять те положения, которые бы они охотно восприняли при соответствующей предварительной работе вот при принятии Конституции Российской Федерации. Вот вам политический конфликт, который может быть даже неразрешим.

Что для этого надо? Для этого надо не останавливать этого процесса в республиках, а там также созданы конституционные комиссии, также работают люди, также думают, объединить умы, объединить интеллекты, объединить интересы, тогда быстрее выйдет и тот текст Конституции новый, который нам всем необходим, и тогда будут в республиках конституции, которые будут учитывать и национальные особенности, и интересы, и реализовывать собственный суверенитет, в то же время уважать и сохранять, выполнять все законы Российской Федерации, которые естественно они добровольно восприняли для действия на своих территориях. И в этом плане не будет никаких серьезных расхождений.

Так вот и хотелось бы услышать: так как же нам поступить? Я вот сидел и размышлял, что же из этого вытекает, как дальше действовать? Оставлять все в таком состоянии нельзя — мы только обостряем отношения, накапливаем друг на друга дополнительные неудовольствие, упреки. Надо найти конструктивный путь. Пожалуйста.

Из зала. *(Не слышно.)* Конечно, обязательно. Нет, одну минуточку, сейчас якут выступает...

[М.Е. Николаев], Якутия.

Уважаемый Николай Тимофеевич, уважаемые коллеги, мне приходится пожалеть, что заседание Конституционной комиссии проходит так неорганизованно и в практическом, и в теоретическом плане. Если бы эта комиссия только начала работать, — можно было бы простить. Но эта комиссия работает в течение трех лет. В течение трех лет мы, представители республик, члены Конституционной комиссии, принимаем по-возможности активное участие. Но дело не движется. Много упущенных моментов. И в том, что ряд республик уже приняли свои конституции, а ряд республик уже в первом чтении широко обсуждают у себя, я усматриваю нежелание руководства Конституционной комиссии Российской Федерации, руководства Верховного Совета принимать активное участие в конституционных процессах, которые происходят в республиках — основе Российской Федерации.

Мы еще два года назад говорили: этот процесс должен возглавляться Конституционной комиссией Российской Федерации, созданной Съездом.

Мы свою конституцию обсуждали в течение двух лет в трех чтениях. И с первого же варианта, с первого обсуждения представили товарищу Румянцеву, приглашали его, чтобы принимал участие непосредственное, подсказывал, спорил, доказывал. И когда Федеративный договор был подписан (я бы сказал, здесь большого участия Конституционной комиссии я не видел), мы приняли свою Конституцию. Она довольно реформаторская, надо сказать, довольно много новых аспектов, исходя из реалий сегодняшнего дня, и она, Конституция, в унисон проекту и Федеративному договору.

Самое главное, республика в своей первой статье записала, что является субъектом Российской Федерации. Это первый принципиальный политический вопрос. Он был решен. Кто будет обвинять? Кто будет говорить, что Якутия разваливает своей Конституцией Российскую Федерацию? Это первое.

Второе. И хотел бы здесь, не вдаваясь в дискуссию, с тем, что пытался товарищ Шейнис в своем выступлении говорить, — он убедился, что [он] многих реалий, конечно, и не знает и отстаёт, поэтому довольно неловко ведет, да простительно; далеко не ушел и товарищ Румянцев в этом вопросе, поэтому я внесу несколько конкретных предложений — как оживить работу Конституционной комиссии.

Первое. Председателю Конституционной комиссии, уважаемому Борису Николаевичу, его заместителю по Конституционной комиссии Руслану Имановичу бразды управления надо взять себе. Хватит нам промежуточные такие рабочие совещания [проводить]¹, поскольку процесс там вступает в решающий этап, мы находимся в преддверии референдума.

Насколько этот референдум подготовлен, мы сегодня узнали, 9 или 11, там, списанных откуда-то проспектов, просто уму непостижимо, такие даже в первом чтении на обсуждение и рассмотрение Конституционной комиссии внести. Это наша несерьезность и в теоретическом плане, и в практическом плане. Поэтому Борису Николаевичу и Руслану Имановичу надо взять бразды правления на себя. Больше уже времени нет.

Второе. Я неоднократно вносил предложения. Нам надо в организационном плане руководство рабочей комиссии Конституционной комиссии пересмотреть. В частности, предлагаю, и Олег Германович согласится со мной, что все же надо сегодня назначить нового руководителя Рабочей группы, потому что Олег Румянцев во всех отношениях и в организационном плане, и теоретическом плане, и практическом плане он за три прошедших года показал, что не способен дальше возглавить эту работу. Кроме конфликтной ситуации, кроме кризиса в тех или иных вопросах Вы ни к чему не приходите. Это постоянно.

Третье. Я бы просил, Николай Тимофеевич, не рассматривать сегодня вопросы, связанные с Конституцией Татарстана и Республикой Саха (Якутия)...

Председательствующий. Ни в коем случае, мы и не думаем это делать.

[М.Е. Николаев]. ...поскольку мы тоже неоднократно говорили, эксперты односторонне не должны быть. Есть эксперты Конституционной комиссии, есть эксперты республики. Вот они обсуждают. Они к какому-то логическому, понимаете, выводу приходят и на суд, рассмотрение Конституционной комиссии вносят. Вот так должно идти. Это цивилизованный метод. А то какой-то эксперт, Данилов или еще кто-то, выдает себя за последнюю инстанцию, расписывает, понимаете ли, в центральной печати, выступает, понимаете, по телевидению, упражняется, понимаете, не зная чаяния, думы, решения народов республик. Разве это этично? Вот такие моменты. Всегда и постоянно приводят к конфликтной ситуации, тем более по такому деликатному вопросу, как Конституция.

¹ В оригинале: «провести». — *Примеч. ред.*

Следующее. В Конституционной комиссии должна быть экспертная группа. Вы скажете — есть. Но чтобы подозрительности не было, я еще раз говорю, на постоянных началах экспертная группа из представителей всех юридических служб Верховных Советов республик. Только тогда будет найден консенсус. Только тогда мы более быстрее пойдем.

Николай Тимофеевич, мне неудобно, но сегодня я сожалел, что, приехав в такую даль, просидел целый день, практически ничего не получив. Ничего не получив. И поэтому в завершение разрешите мне — в шесть часов встреча с Черномырдиным — покинуть зал...

Председательствующий. Спасибо Вам. Я получил только как недавно избранный вами заместитель Председателя Конституционной комиссии, получил очень много.

[М.Е. Николаев]. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Я очень благодарю Вас. И хочу сказать — только сейчас смысл вот второго нашего вопроса дать предложения, как...

[...]

Кто еще хотел высказаться? Вы хотели, Сабилов, пожалуйста.

М.Г. Сабиров. Уважаемые коллеги и приглашенные. Я, конечно, тоже от сегодняшней работы ожидал очень многого, думал, здесь будет полный зал, серьезнейшие вопросы рассматривать запланированы, но, к сожалению, этого не произошло.

Я вполне солидарен с президентом Якутии товарищем Николаевым, что Конституционная комиссия наша работает с коэффициентом полезного действия, равным нулю, она ведет свою позицию в большинстве случаев односторонне, хотя потенциал конституирования далеко не исчерпан, его для наших разнообразных республик, имеющих совершенно разные экономические, политические, любые другие потенциалы, сегодня установить вот такую вот рамку и сказать вот так, под нее и ходите, так ведь уже было. Так было с автономиями.

И для того, чтобы разобраться, какая же ситуация сегодня складывается, как избежать вот этих силовых приемов, от которых очень можно ожидать и хорошего, и плохого, мы там, живущие в республиках, в глубинке ежедневно, ежечасно встречаясь с людьми, знаем, каков пульс в республиках, что они от нас ждут. И любое неосторожно высказанное слово по телевидению, по радио, на страницах газет и журналов, находит моментальный отклик в сердцах наших людей, и очень часто, особенно по Татарстану, мы слышим совершенно необъективную оценку позиции и руководства, и народа нашей республики. Неоднократные обращения и Президента Шаймиева, и Председателя Верховного Совета, и мое

тоже. Ну, умерьте же пыл или приезжайте и поживите не два–три дня, поживите в гуще народа и не в Казани, поезжайте подальше — туда, в глушь, вы тогда узнаете истину, которую должны нести к людям, к России, к Федерации.

Сегодня получается, чуть ли не, скажем, в единственном числе можно назвать, не враги ли народа люди, живущие в Татарстане. Нас это очень глубоко обижает. Нельзя так относиться. Морокин здесь, я уважаю его, но в то же время Вы посмотрите, Николай Тимофеевич, говорят, вот это не такая комиссия... Ну, хоть какая комиссия, я же знаю идеологию Морокина, я знаю большинство депутации нашей республики, почему же тогда не посоветовались и не сказали, рабочая группа пусть работает, а почему ее ограничивать только вот этими?

Поэтому нет того тесного взаимоотношения с республиками Российской Федерации Верховного Совета, его Президиума. К сожалению, нет. Я скажу и по Румянцеву. Олега Германовича я знаю давно, как человека я очень его ценю, его ум и т.д. Но посмотрите приезды его к нам, его постоянно определенная группа людей: Латыпов, Султанов, Грачев, Штанин. И вот эту идеологию от небольшой кучки людей он привозит отсюда и начинает толковать вот это видение народа Татарстана на свое будущее.

Поэтому да и о науке я сказал бы. Ну где же она у нас? Которая должна была бы давно уже проработать и не американские и немецкие там и другие, а именно наши соотнositельно свои пожелания, свои рекомендации по Якутии, по Чувашии, по Марий Эл, по Татарстану, разные же эти республики. И у каждого свои особенности, которые требуют особого подхода и к его конституции.

Чем плоха наша Конституция? Она опередила время. Вы хотите привязать его к 78 году и к прошлым конституциям? Соизмерить с ними и сказать вот так, и к тому новому проекту, который, я уверен, народы не одобряют в таком виде, в котором он есть. Так к чему запланировано такое рассматривание на Верховном Совете? Зачем? Еще раз упрекнуть таким образом народы, которые живут на этой территории? Разве вы не видите, что нельзя же таким путем, ошибочно друг за другом идти!

Посмотрите, что вы хотели сделать с нашим референдумом. Чем он плох? Цивилизованно, нормально посоветоваться с народом, пусть наш народ определит — что. Ну чего мы только не претерпели за это время! И машины отсюда с листовками Верховного Совета, с путевками и подписями начальника ГАИ Российской Федерации «не останавливать, пропускать, заправливать» и т.д.

Что, это разве метод? Или поставили Обращение накануне референдума Бориса Николаевича. Подставили, потому что уже ясно было, мы обязательно его проведем. Мы там знаем больше положений, и мы его провели, но накануне, завтра референдум, и вдруг Обращение. Вы знаете, те, которые пошли на этот путь, они потеряли. Они этим самым, может быть, натуру татарского народа не знаю¹, не в зависимости от того, татарин он или русский, но живущие давно там, у него противоядие. Ах, вы так хотите? Вы еще так? Может быть, даже несколько процентов мы на этом Обращении выиграли. Но мы осудили его. Нельзя Президента России вмешивать в такие дела. Конституционная комиссия, ну, что добились? Самого механизма нет. Сказали: референдум ваш не прав. Но ведь народ-то проголосовал. Куда мы уйдем от него? Народ проголосовал.

И по Конституции. Вот ищем изъяны. Я насчитал 29, Олег Германович, изъянов. Я посмотрю, сколько изъянов, если экспертов посадим за ту Конституцию, которая сегодня нарождается. Но разве можно вот так прямо по живому отрезать то, что принято, обсуждено со всем полем Тарстана, это Конституция. Сколько споров? Первое чтение, второе чтение, согласительные комиссии, одна группа, вторая группа и т.д. Наконец, с участием Вашим и формулировку-то ведь приняли. Она, кажется, не та, не годится. Ну, как Вы теперь думаете вмешаться в это дело? Отменить те 29 несоответствий. А какой механизм? Хватит, мы уже и так имеем очень больно там, где что у нас творится².

Я бы поэтому хотел, вполне согласен с предложением якутов. Надо обязательно официально, вот здесь сидят и председатель комиссии, и эксперты, правовыми вопросами занимаются, постоянно действующими, с отрывом оттуда, создать условия, и пусть они в рабочем порядке рассмотрят научно, по жизни, как дальше быть с перспективой, не сегодняшнего дня, а завтра и послезавтра. Ведь Конституция принята не на сегодняшний день. Назовите его переходным, каким угодно. Мы же знаем, если над этой Конституцией российской столько лет мы работаем и над своей не меньше работали, то в будущем после переходного сколько потребуется времени? А как жить? И так и будем сталкивать вот так там, где не нужно, там, где можно избежать, не сталкивая народы, нормально пройти путь цивилизованно, которым мы идем. Посмотрите вехи Татарстана, где мы отклонились от каких-нибудь норм? Мы что, под национализмом? Наоборот. Мы хотим, вот вопросы появились, обязательно от-

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

² Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

ветить. Татарстан, ты в составе России или ты не в составе России? Ну, разве можно вообще вопрос так ставить? Куда мы денемся? Мы в России, но наш уровень, уровень и мировоззрение наших людей достигли такой высоты, когда уже нас не запеленаешь. Нужны другие взаимоотношения, по стойке «смирно» народ стоять не будет, но трудиться вместе на общем экономическом поле обязательно будет. Конфронтации, национализма избегать обязательно будет. Это же — основа спокойной жизни, нормально обеспечить это можем же. Можем. Тогда давайте Договор. Мы не подписали Федеративный договор, считая, что он не устраивает нас. Те, кто подписали, это их дело, их устраивает, а нас не устраивает, поэтому мы и сказали: давайте, более года мучаемся с Договором, сколько с нашей стороны было напора, начиная с Президента и Председателя Верховного Совета, и вице-президента, и Бурбулиса, и моего, на кого только. Но давайте же до принятия Конституции подпишем Договор, обозначим его вехи здесь в нашей Конституции. Время же есть у нас. Что мы получили? Затыжку за затыжкой. И сегодня накануне референдума, если мы опять-таки не успеем подписать, вроде бы идет к тому, что и Борис Николаевич, Шаймиев у него недавно был, договорились ускорить, надо сделать это до референдума. Не подпишем договор, будет очень сложно набрать хотя бы 50 плюс один. Просто мы не сможем людям объяснить, почему же полтора года так бездарно самые светлые умы России и Татарстана потратили и не смогли найти совместных подходов к этому. Я считаю, Николай Тимофеевич, мы свой путь прошли. Мы нашу Конституцию приняли. Я бы не просил выносить его на заседание сессии Верховного Совета. Остался ваш путь, пусть России, путь ваших специалистов, ваших экспертов, их работа. Пусть они поработают.

Но любое обсуждение, на этом я хочу закончить, вот здесь, на сессии или где бы то ни было — это очень здорово отзвук получается там. И когда мы с трудом порой удерживаем в руках, с одной стороны, шовинистов, с другой стороны, националистов, они тоже есть — таким образом не дать разгораться, и вот начинают то в одну, то в другую сторону чашу весов. Не надо туда вмешиваться. Мы сами разбираемся нормально, цивилизованно, это и делаем.

И по составу. Я не знаю, какое решение будет принято, кворума нет, я почему и спросил? Почему же так? Почему же мы отрываем у премьер-ра работы, вы знаете, сколько? Бросил, поехал, считает, что тут важнее. Но если эта рабочая, как вы назвали, группа работает, мы тут посидели, правда, депутатов немного, но я уверен, большинство депутатов проголосуют за то, чтобы вместо Морокина включить от нас, Махиянов здесь Наиль, постоянно работает, его, и он внесет тогда свои особенности, свое

видение, видение именно человека, который из недр Татарстана вышел и сегодня достойно избран депутатом, работает, я считаю, очень активно.

Я бы вот добавил к тому, что сказал Николаев в выступлении, это не рассматривать на сессии, и пусть поработают эксперты.

Спасибо.

Председательствующий. Спасибо большое. Пожалуйста! Еще кто будет? Вы будете.

В.И. Морозкин. Уважаемые представители суверенных республик, уважаемые коллеги, уважаемые приглашенные! Конечно, большая честь, что моя фамилия тоже начинает трепаться, склоняться, по-мужски жестко сказал, но я вынужден буду аргументировано, Николай Тимофеевич, и прошу не прерывать, дать столько же времени, сколько давали¹ от [марийцев]², от Удмуртии и Татарстана, поскольку я в России этническое меньшинство.

Я постараюсь со своих позиций как член Верховного Совета, как депутат, избранный от одной территории Татарстана, которая, кстати, проголосовала, большинством против той формулировки на Референдуме, ответить исчерпывающе на все вопросы. Причем мне будет сделать это очень просто потому, что присутствующие здесь юристы и депутаты мне хорошо знакомы, и от работы я не отклонялся.

Итак, по существу.

Председательствующий. Владимир Иванович, одну минуточку, я только хочу, чтобы было по существу разговора о том, как, какие мероприятия, в каком направлении нам надо провести с тем, чтобы обеспечить нормальный ход, бесконфликтный, экономической реформы.

В.И. Морозкин. Совершенно верно. Я сказал: готов на любом персидском даже свою модель предложить. Во-первых, уважаемый премьер-министр Татарстана, по поводу кандидатуры, о которой Вы тут говорили. Дело в том, что речь шла действительно о рабочей фамилии, я говорю. Или, как Вы знаете, у нас в Верховном Совете, это к Вам — три татарина и три русских, то есть паритет. Точнее сказать: два русских, я — украинец, я — полукровка: мать украинка, отец русский.

Все они, если они не были на том Верховном Совете, пусть они отчитаются перед Татарстаном и перед Вами. Если они были, ни один из них против не восставал. Сто лишь предложений по Рабочей комиссии.

¹ В оригинале: «задавал». — *Примеч. ред.*

² В оригинале: «марьев». — *Примеч. ред.*

И я думаю, ни Президент Якутии, ни Президент России, ни Председатель Верховного Совета, он не может отменить ту или иную фамилию. Это решение Верховного Совета, его избирал народ. Отменяют, значит, будет Махиянов или более выдающийся депутат. Это, во-первых, Николай Тимофеевич, Вы не перебивали руководителя, я прошу меня не перебивать, у меня здесь такие же права, я избран народом.

Второе. Здесь вопрос должен стоять просто: действительно права человека или права нации. С этих позиций нужно и подходить, нужна ли Федерация или просто ее нужно расчленить. Вот и все. И здесь не нужно говорить не о каком самосознании, не об экономике — ни о чем, но при этом всегда помнить, что правовая конституционная ткань четко должна быть переплетена с экономикой. Вот это главный вопрос, Николай Тимофеевич!

Как это сделать? Уважаемый Мухаммат Галлямович, я всегда был против этой асимметрии. Кстати говоря, не Бурбулис первый об этом сказал, и не Румянцев, об этом впервые сказал секретарь парткома КГУ в 1990 году тов. Шахиев, когда мы встречались перед принятием суверенитета со всеми представителями общественных движений и представителем Ельцина, встречались в том числе и с Вами как с Премьер-министром и с Председателем Верховного Совета Шаймиевым и другими.

И тогда, претендуя на статус союзной республики, Татарстан, в частности, в лице одного из руководителей национального движения высказал эту формулу.

Далее, в 1991 году Президент Шаймиев в пространным интервью «Российской газете» примерно 8–12 августа (если у Вас нет этой статьи, я дам), он четко сказал: Россия должна родить Татарстан, он построит с ней совершенно другие отношения. Это будет союзная республика.

Это факты. И это не надо скрывать. И этого не надо бояться.

Председательствующий. Владимир Иванович...

В.И. Морокин. Теперь о правах человека.

Я еще буквально две–три минуты. О правах человека. Я прошу не перебивать, Николай Тимофеевич. Вы со мной вести себя должны так же, как с любым другим, который выступает здесь.

Председательствующий. Совершенно верно, с любым другим, но только по существу.

В.И. Морокин. По существу.

Председательствующий....а не анализировать сейчас действия, я не знаю, республики, содержание Конституции. Не об этом сейчас речь.

В.И. Морокин. Я все-таки настаиваю на том, чтобы Вы не перебивали или просто лишили меня слова.

Председательствующий. Пожалуйста.

В.И. Морокин. Второй момент.

Уважаемый Премьер-министр, Вы прекрасно знаете, что Верховный Совет Татарстана лишил в том числе и меня как гражданина Российской Федерации высказать свое мнение как по вопросу о президентстве в России, вообще лишил этого права. У меня есть эта бумага прямо с печатью, с подписью Шаймиева. Так и потом, когда были выборы Президента России.

Поэтому здесь политика должна иметь только одну сторону — реальную, практическую, честную и справедливую. Я совершенно не против, чтобы народ Татарстана, многонациональный, где живут не только русские, украинцы, татары, живут и другие народы, просто высказался: мы за выход из России. Сказал это, и все, и на этом пути, кстати говоря, когда уважаемый вице-президент привозил очередную делегацию (тов. Хафизов присутствовал), он об этом сказал и Бурбулису: ситуация изменилась, и чтобы решить вопрос о договорных отношениях, видимо, придется вот этот вопрос ставить.

Вот такова предыстория.

Теперь что нужно сделать? Я думаю, если бы каждый народный депутат, так, как и я, и участвовал в сессиях и не только Верховного Совета, но и горсовета (и все это вы прекрасно знаете, на меня там есть целое досье, что везде участвовал), и встречался с движениями и с партиями, активно работал здесь, для него не вставал бы никакой вопрос. Никакой вопрос.

Теперь чисто организационно. Да, я с Вами согласен, действительно есть недоработки, в частности о подготовке Договора. Я не помню, чтобы президент Шаймиев хотя бы раз собрал всех депутатов от Татарстана (нас 24 человека). Я думаю, это могут сказать и другие.

Второе. Ни разу ни Вы, ни любой другой руководитель не обсуждал с нами, даже вплоть до того, как возможно пролоббировать оптимально, объективно какой-нибудь вопрос.

Вот об этом Ринат Сафиевич Мухамадиев может подтвердить, что не скажи ничего. Я на Верховном Совете сказал.

Следующий момент: о Конституционной комиссии. Я не понимаю, почему встает этот вопрос. На Съезде в Конституционную комиссию были включены депутаты от всех территорий. Причем в основном руководители. Были предложения. Это все есть. Зачем же здесь лукавить?

Другое дело (я заканчиваю) — на прошлом Съезде я сказал: да, действительно, что касается и Конституции, и договорного процесса прежде всего Председатель Верховного Совета и Президент все эти бразды должны держать в своих руках.

С этим я согласен.

Таким образом, вывод такой: лукавить, уважаемый депутат и руководитель, не надо. Надо честно, глядя в глаза друг другу, сказать, как и что решать, и не надо прикрываться именем народа. Вот когда поставите вопрос: мы за выход из России, люди выскажутся, тем самым и я лишусь своего депутатского звания.

А до тех пор, пока этого не будет, извините меня, как мой округ высказался, мы уже имели на эту тему беседу, так я себя буду вести. Это и в наших с Вами отношениях, уважаемый Николай Тимофеевич.

Спасибо.

Председательствующий. Спасибо.

Будьте добры, кто-то хотел. Да, Иван Васильевич.

И.В. [Федосеев]. Уважаемые коллеги! Мы богаты опытом совсем недавним борьбы за сохранение Союза как единого государства. Эта борьба, к сожалению, не привела нас к успеху, а к результатам совершенно обратным. Я думаю, игнорировать сегодня этот опыт в нашей борьбе за сохранение Российской Федерации, как единого государства, было бы неверно, и преуменьшать ту опасность, которая единству нашей государственности возникла, тоже было бы достаточно легкомысленно.

Поэтому и хотелось бы сегодня в нашем предварительном разговоре определить те дальнейшие организационные, политические меры, которые позволили бы наиболее верно, наиболее спокойно и по-деловому привести нас к такому результату, который бы отвечал интересам как народов России в целом, так и интересам народов каждой республики.

Я думаю, и это звучало в выступлениях руководителей республик сегодня тоже, что сохранение российской государственности — это условия нормального развития всех тех десятков и сотен народов, которые считают Россию своей родиной. И вот исходя из этого тезиса, наверное, мы можем конструктивно решать те проблемы, которые перед нами обозначены.

Здесь много, в том числе и Мухаммат Галлямович говорил о том, что конституционная реформа должна была быть введена и в республиках в цивилизованное русло. С этим невозможно спорить, с этим можно только согласиться. Но, например, как этот цивилизованный путь понимаю я, как народный депутат, как член Конституционной комиссии? Это прежде, что мы в соответствии с волей, которую вы-

ражают и народы республик, вносим наши предложения или в порядке законодательной инициативы, или в ином порядке на рассмотрение Съезда для внесения соответствующих изменений в Конституцию России. И уже вторым этапом, в соответствии с этими принятыми решениями, реформируем ту нормативную базу, которая является основой для политической, хозяйственной деятельности наших субъектов Федерации в республиках, краях, областях. Против такого порядка, наверное, оснований возражать нет.

Если речь идет о том, что конституционная федерация не устраивает, может быть, сегодня какие-то республики, наверное, никто никому не закроет возможность внести предложение о преобразовании этой Федерации. Другой разговор, будут эти предложения приняты или нет, но, наверное, это можно было бы сделать.

Я со своей стороны принимаю упреки в слабой организации, в частности, сегодняшнего обсуждения, и эти в общем-то недостатки в работе Конституционной комиссии проявлялись и ранее. Организация, конечно, должна быть иной, на более высоком уровне. Только единственное, с чем я не могу согласиться, что организованнее проходят те заседания, на которых председательствует Ельцин. Только вот как раз тогда-то рабочего разговора почти никогда и не бывает, потому что втиснуть в 60 или 90 минут все те проблемы, которые нам надо проговорить, невозможно, тем более познакомиться с той пачкой документов, которые на эти заседания выдаются. Поэтому у нас есть заместитель Председателя Конституционной комиссии Николай Тимофеевич Рябов, который, надо полагать, не будет, в отличие от других руководителей, уходить от непосредственного участия руководства в конституционной реформе, и я думаю, что эти заседания будут проходить более продуктивно и более обстоятельно, не исключая, конечно, на каком-то этапе и Председателя Конституционной комиссии в заседаниях.

Что касается причин, почему кто-то не пришел, в этом, конечно, мы постараемся разобраться, для того чтобы впредь явку обеспечить.

Ну а для того, чтобы все-таки реализовать те предложения о том, чтобы отобилизовать интеллектуальный потенциал, который есть в республиках, для того, чтобы поставить его на службу конституционной реформе, я вновь возвращаюсь к идее создания Российского центра конституционной реформы. Он был записан в плане работ Конституционной комиссии, план был утвержден Председателем Конституционной комиссии Ельциным. У нас есть конкретное положение, какие силы можно было бы отобилизовать и какие структуры, в том числе имея в виду и институт Верховного Совета, и академические институты, которые мог-

ли бы эти силы отобилизовать и которые бы как специалисты пользовались непререкаемым авторитетом, в том числе и в республиках.

Мне, Николай Тимофеевич, непонятно, почему отвергается такая очевидная, на мой взгляд, идея. Этот орган не подменял бы Конституционную комиссию, как он не может ее подменить, но этот орган позволил бы эти вопросы ввести в более правовое русло.

Как быть Верховному Совету, когда по своей инициативе в одностороннем порядке в тех или иных республиках с опережением времени, как выражаются товарищи, принимается проект Конституции, реагировать или не реагировать? Я считаю, что все-таки это конституционная обязанность Верховного Совета — так или иначе выражать свое отношение к тем изменениям, которые произошли в конституциях республик. Каким будет это выражение, это будет решение Верховного Совета, но игнорировать, не видеть этого, не замечать — это значит уходить от выполнения своих конституционных обязанностей.

Мне думается, в этом отношении опасаться этого разговора на Верховном Совете не надо. Надо смело на него идти. Это как раз подтолкнет в том числе и разрешение тех вопросов, которые сегодня в силу чего-то не были решены.

Другой разговор, что, может быть, действительно в январе не успеем с учетом предложений, чтобы комиссии по поручению Верховного Совета поработали со всеми теми субъектами Федерации, о которых сегодня встала речь, чтобы более полно вскрыть причины в какой-то мере и того сепаратизма, который возник в Российской Федерации.

На мой взгляд, он носит не столько национальный характер, сколько характер региональный, потому что действительно далеко не мононациональный состав тех республик, которые сегодня в какой-то мере ведут к государственному обособлению. Это явление может быть в краях и областях. Мы с этим в какой-то мере сталкиваемся.

Одна из причин, на которые Верховный Совет должен тоже повлиять, это то, что права субъектов Федерации нарушаются, и в том числе в Москве. И так же, как не всегда соблюдается Федеративный договор и субъектами Федерации.

Вот те, но не все, конечно, предложения, которые хотелось бы внести для того, чтобы повысить уровень нашей работы в конституционной реформе в Российской Федерации.

Председательствующий. Народный депутат Глотов, пожалуйста.

С.А. Глотов. Уважаемые товарищи, члены Конституционной комиссии! Позвольте мне тоже высказать несколько соображений.

Первое. Видимо, речь идет о том, что проблема несколько шире, чем та, которая стоит на нашем вечернем заседании. Речь идет не только о вопросе конституционных реформ в республиках в составе Российской Федерации, но, видимо, в самом обозримом будущем встанет проблема конституционных реформ в краях и областях. Это вполне закономерно. В споре о том, какая у нас конфедерация — конституционно-договорная или договорно-конституционная, видимо, скоро к этому диспуту подключатся края и области. Каждая из них начинает себя осознавать уже субъектом Федерации. Это вполне закономерно. Готовятся государственные уставы краев и областей. За словами «государственный устав» тоже стоит Конституция. Это ясно, что такие проблемы будут возникать.

Поэтому я считаю, что надо вопрос ставить шире — о конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации, краях и областях России. В этой связи один пример, раз нет возможности больше иллюстрировать.

Я держу перед собой Государственный устав Краснодарского края. Например, статья 3, пункт 2: настоящий Устав и законы края могут предусматривать для граждан Российской Федерации в качестве условий использования отдельных прав, о чем говорил Н.Т. Рябов, о том, что должно быть первично, — постоянное проживание на территории края. То есть, по существу, есть попытка ввести ценз оседлости (будем так говорить).

24 декабря этот Устав впервые слушался на сессии краевого Совета. Это, видимо, неплохой документ, масса новаций, в том числе по существу речь идет о том, чтобы иметь парламент края 45 человек, постоянно действующий, 3 сессии в год. Все что угодно можно написать.

Если сказать коротко, то действительно такая проблема есть. Нужно, видимо, методическое обеспечение этому процессу конституционных реформ не только в республиках, краях и областях, но если мы сейчас на этот путь не встанем, то пойдет то, о чем здесь было сказано. Кто будет кого догонять, сложно уже будет сказать.

Второй момент. Надо менять отношения к обращениям краев и областей в Верховный Совет Российской Федерации. Раз мы везде декларируем равные права, хотя это весьма сомнительная формулировка.

Я только одним штрихом постараюсь проиллюстрировать. 3-го сентября — сессия в Краснодаре краевого Совета. Чрезвычайная ситуация, неожиданная, может быть, для края, совершенно неожиданная, возникшая на границе с Краснодарским краем и Грузией. Она вам известная, я думаю, всем присутствующим. Что пытается край сделать? Край пытается посмотреть еще раз внимательно протокол Федеративного дого-

вора, статью пятую, посмотреть другие статьи, четвертую Федеративного договора, подписанную Краснодарским краем, и увидеть, каково же наше отношение к краю и наши возможности в государственном регулировании или в вопросах регулирования режима государственной границы. Никаких, никаких. Тогда возникает предложение — давайте обратимся, начнем переговорный процесс с федеральными органами власти для того, чтобы отнести к сфере совместной компетенции федеральных органов государственной власти и Краснодарского края, вопрос режима государственной границы, ее установления. Что мы получаем в ответ? Мы получаем через месяц или полтора ответ от товарища Степашиного комитета¹, который говорит: не лезьте, это сфера деятельности Верховного Совета. По рукам ударено, больше никто к этой проблеме не возвращается. Но, в общем-то, если эти документы подписаны, давайте тогда более внимательно смотреть на то, что происходит, и что здесь дурного, если край, область хочет взять на себя дополнительные обязанности по защите государственных интересов России, в частности, на Северном Кавказе, давайте тогда решать и эту группу проблем, и я думаю, что это все должно идти по нарастающей. В этой связи конкретные предложения Николая Тимофеевича: если будет совещание, где оно у нас планируется, в Омске, с председателями советов, в другом городе, давайте, видимо, думать о том, чтобы администрации краев и областей, или это в рамках Советов народных депутатов, какие-то должны быть органы или группы взаимодействия с высшими органами государственной власти, которые могли бы этими вопросами заниматься, пока на примере своего края я не вижу, что такие органы и такое взаимодействие есть, может быть, в других краях и областях такая проблема не возникает, я считаю, что она у нас назрела, видимо, и в других областях может иметь место. Далее. Хотелось бы также сказать о том, что надо нам включить в процесс разработки проекта Основных положений, выносимых на референдум, и процесс разработки концепции конституционной реформы такие органы, как вузы юридические и другие Российской Федерации. Уже сейчас дать немедленно поручение, просьба о том, чтобы были представлены предложения Свердловского, Саратовского юридических институтов, других вузов по этим вопросам, шире привлекать их сюда на наши мероприятия, потому что там потенциал совершенно не задействован, вот в этом отношении, на то, чтобы сработать, хотя бы вот

¹ Так в оригинале. С.В. Степашин — председатель Комитета Верховного Совета РФ по вопросам обороны и безопасности. — *Примеч. ред.*

в этой экстремальной ситуации, в которую мы все попадаем в связи с вопросом референдума.

То, что касается концепции Конституционной реформы, я думаю, что мы не сделали никаких выводов, так получается, судя по решениям Конституционной комиссии, которую проводил Борис Николаевич 16 октября. Решение это состояло из двух пунктов, второй пункт о проведении семинара этого совещания не выполнен, то, что касается концепции конституционной реформы, ее в материальном виде никто не может увидеть, поэтому, когда я задавал этот вопрос Олегу Германовичу, не надо это ставить — проект Конституции и этот документ, концепцию конституционной реформы. Давайте дадим и ученым поручение, давайте институты эти привлечем, для того чтобы этот документ наработать, коли о нем зашел разговор. Дальше, следующий момент. Может быть, телеграфно. В составе Конституционной комиссии, я думаю, что нам надо иметь рабочую группу взаимодействия по вопросам конституционной реформы с республиками, краями и областями, то, о чем говорил уже депутат Федосеев, о чем говорили, наверное, другие депутаты, в принципе, их может быть две, одна бы занялась проблемой референдума предстоящего в более тесном порядке, другая бы группа занялась вопросами взаимодействия по проблемам конституционной реформы в республиках, краях, областях, выяснила, кто представляет в Конституционной комиссии эти края и области, если это нужно, еще раз каким-то образом определяться республике, как они участвуют, как они присутствуют на этих заседаниях, и этот вопрос тоже может возникнуть.

Что касается конкретных, организационных мероприятий, я думаю, что идея Российского центра конституционных реформ — это действительно живая серьезная идея, ее надо реализовывать и вернуться к практике, которая была у нас, по-моему, три или четыре месяца тому назад, когда можно было увидеть план работы Конституционной комиссии на месяц, на квартал, выбрать те мероприятия, где сам можешь принимать в них участие и как-то поактивнее задействовать потенциал тех людей, которые работают у нас на местах.

Поэтому, я думаю, что все это у нас реально, хотя цейтнот времени очень большой, и можно еще какие-то выводы еще сделать, успеть что-то здесь, как говорится, подработать.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Я хочу только проинформировать, что по референдуму я подписал письма неделю назад примерно ректору Башкирского государственного университета Гимаеву, ректору Казанского государственного университета Коноплеву, ректору Саратовского уни-

верситета Борисову, то есть пытаемся сейчас (Ростовского университета) привлечь и научные кадры территорий, для того чтобы включиться в эту работу,

Олег Германович, пожалуйста, Вам слово.

О.Г. Румянцев. Уважаемые друзья, сложно, конечно, выступить после столь вызывающего выступления члена Комиссии Николаева, который просто в недопустимой манере для народного депутата Российской Федерации позволил себе оскорбительные выпады в адрес нашего органа, избранного Съездом, и в адрес некоторых его руководителей, в частности, мой. Но тем не менее могу сказать прямо здесь и товарищу Николаеву, что я уходить с поста ответственного секретаря Конституционной комиссии не собираюсь. Если комиссия переизберет, — она избрала меня практически единодушно в сентябре 1992 года, — если переизберет в соответствии с положением о Конституционной комиссии, утвержденным Верховным Советом Российской Федерации в январе 1992 года, то я готов буду оставить этот пост. В данном случае я чувствую свою политическую ответственность, как народный депутат Российской Федерации, в условиях молчания Верховного Совета Российской Федерации, в условиях молчания со стороны Президента, Председателя Верховного Совета Российской Федерации и других высших должностных лиц и органов государственной власти, молчания по отношению к неконституционным действиям отдельных республик в составе Российской Федерации, я чувствую свою ответственность, как депутата, продолжать эту работу...

Другое дело, — не перебивайте, пожалуйста, Климент Егорович, я Вас очень внимательно тоже слушал, — так вот, я хочу сказать о том, что, по-видимому, другое дело, что нам надо будет найти возможности, методы и способы взаимодействия. Но на сегодняшний день мы имеем одно. Мы сделали свою задачу. Я думаю, что история рассудит нас, кто в труднейший момент развала, сознательного развала Российской Федерации выступал все-таки с оценкой правовой этого развала, а кто отмалчивался и смотрел сквозь пальцы на то, как сознательно разваливается Российская Федерация.

Председательствующий. Олег Германович, я все-таки попросил бы Вас подбирать выражения такого рода...

О.Г. Румянцев. Экспертный совет Конституционной комиссии, Экспертный совет Конституционной комиссии внимательно изучил Конституцию Татарстана, Конституцию Якутии. Мы руководствовались только одним — Конституцией Российской Федерации. Мы не руководствовались политическими размышлениями. Мы не политический

орган. Мы орган назначенный, которому вменено в обязанность подготовка Конституции и обеспечение соответствия сейчас вопросов, чтобы согласовывать с республиками соответствие их конституций, решение, этот контроль осуществляется Верховным Советом.

Но тем не менее правовой анализ, правовой анализ, а не какой-то политический и чьи-то симпатии, показывает, что, к сожалению, уважаемый председатель Верховного Совета Якутии, уважаемый Премьер-министр Татарстана, в нарушение норм Российской Конституции приняты конституции ваших республик. Хорошо это или плохо? Пусть решает Николай Тимофеевич Рябов. Он решил, что это хорошо, он даже не поставил на обсуждение проект постановления, который, он сказал, что отверг Верховный Совет. Верховный Совет, Николай Тимофеевич, не голосовал по постановлению 23 декабря. Он по Вашему и Абдулатипова предложению, как страус, спрятал голову в песок и перенес вопрос на январь. А сейчас выясняется, оказывается, у нас сегодня рабочее совещание, поэтому я говорю в рабочем стиле, а сейчас выясняется, что и в конце января обсуждение этого вопроса не получится. Не получится. Потому что, оказывается, орган, который седьмым Съездом, орган — Верховный Совет России, ему поручено, вменено в обязанность, чтобы вместе с Верховными Советами республик Верховный Совет обеспечивал соответствие. Есть несоответствия. И никак не убедят ваши эксперты ни в Якутии, ни в Татарии, что этого несоответствия нет. Мы можем дать, пожалуйста, в Парламентский центр дали. Лубенченко дал абсолютно независимое заключение о том, что имеется масса несоответствий в принятых вами конституциях Конституции Российской Федерации.

То же самое, я думаю, даст нам заключение Институт сравнительного законодательства под руководством Окунькова. Если вам не нравится эксперт Данилов, а мне, например, он очень нравится, он внес решающий вклад в то, что вообще спасли идею Федеративного договора, не дали ее разрушить, не превратили ее в идею союзного договора, не превратили Российскую Федерацию в СНГ. Так вот, эксперт Данилов дал, я считаю, блистательное заключение, которое вам сегодня роздано. Я советую вам, рекомендую очень внимательно к нему отнестись с юридической точки зрения. Но есть и заключение Парламентского центра Лубенченко. Будет заключение Института сравнительного законодательства Окунькова. Нельзя игнорировать, что нарушение Конституции есть по 30 статьям минимум. Эта оценка была сделана рабочей группой и экспертным советом Конституционной комиссии. Мы свой долг выполнили.

Теперь уже, когда мы пытались обратить внимание Верховного Совета и Конституционной комиссии на эти несоответствия, ваша задача

как органа Съезда, Конституционной комиссии и органа Верховного Совета — взять на себя ответственность, промолчать, пустить это дело на самотек, слушать дальше заклинания о том, что, оказывается, «Халва-халва», — и все, оказывается, очень сладко. Но у нас сладко во рту при этом не становится, потому что мы видим, что вот этот процесс нарушения, одностороннего нарушения закрепленного в российской Конституции федеративного устройства, этот процесс продолжается. И он не только продолжается, он и инспирируется. И приезжает т. Валеева из вашего парламента татарского в Якутию и говорит о том, что, оказывается, нужно создавать какие-то межгосударственные образования между республиками в составе Российской Федерации. Фактически предлагается, помимо нашего государственного образования, Российской Федерации сделать какие-то самостоятельные государственные образования между республиками в составе Российской Федерации.

Нас это не может не тревожить, вот подобный подход к российскому федерализму. Поэтому я, конечно, внимательно послушал, Мухаммат Галлямович, Ваше выступление. Я внимательно слушал выступление Мухаметшина на седьмом Съезде. Это действительно маленький пример политического шедевра — когда только что приняли конституцию, нарушающую российскую Конституцию по десяткам статей, и выступает товарищ, который говорит о единстве экономического, правового и т.д. пространства. Может быть, есть единство экономического пространства с Татарстаном, но ни о каком единстве правового пространства говорить не следует. Хотя и получил Мухаметшин аплодисменты, я чуть удержался, чтобы не поаплодировать ему — настолько хорошо говорил он, что Татарстан — самый верный субъект Российской Федерации.

Таким образом, возникает сейчас вопрос политический. Правовая оценка для нас, например, ясна. Она не вызывает сомнений: что есть одностороннее нарушение. Каковы будут политические последствия? Верховный Совет и Конституционная комиссия могут и дальше спокойно, бессловесно молчать, не реагировать на то, что республики в составе Российской Федерации и дальше будут своими односторонними действиями нарушать Конституцию Российской Федерации. И дальше Правительство, теперь уже Черномырдина, может продолжать выделять вам льготные кредиты. И Вы, Мухаммат Галлямович, приезжаете сюда, решаете вопросы, правда ведь, и с оборотными средствами, и с кредитами на ВПК, и т.д., и т.д. Мне, например, это странно: если республика, с одной стороны, нарушает Конституцию совершенно однозначно, с другой стороны, получает средства. Мне это странно.

Я лично считал бы, что процесс должен быть согласованным. По моим сведениям, более 20 миллиардов республика получила, а выделила 3 миллиарда. Ну, это уже спорный вопрос, можно подсчитать по-разному. Вопрос не о том, кто, кому и сколько дает. Вопрос об одном — что у нас продолжается, я еще раз говорю, снизу, может быть, это объективно, может быть, это стремление якутского народа к обретению своей государственной независимости. С обретением государственной независимости Татарстаном уже поздравил вас президент Азербайджана Эльчибей, о том, что вековой гнет разрушен. Это его дело, конечно.

Но у меня возникает такое опасение, что есть стремление у лидеров ряда республик своими односторонними действиями проводить Российскую Федерацию, говоря при этом о федерализме, о федерации, превратить ее в некое подобие СНГ. Сегодня я в ответ на инсинуации скажу следующее. Когда нам сегодня сказал уважаемый Председатель Верховного Совета Якутии, что российские законы, оказывается, не должны иметь прямого действия, это означает одно, я вам могу сказать, что законы, принимаемые Европарламентом, не имеют прямого действия. Они имеют характер директив, пожеланий, указаний, рекомендаций для Франции, Германии, Англии и других государств, которые присылают в Европарламент своих... То же самое Межпарламентская ассамблея, заседающая в Санкт-Петербурге. Она не принимает законов прямого действия по отношению к странам СНГ. Фактически вот к чему нас, оказывается, подталкивают.

Председательствующий. Олег Германович, заканчивайте.

О.Г. Румянцев. Николай Тимофеевич, извините, вопрос слишком важный. Я, конечно, понимаю, что эти советы не нравятся. Мы не услышали выхода из этого положения. Нами предложенный выход, не поставленный на голосование Верховным Советом, Николай Тимофеевич считает отвергнутым. Мы считали, что выход такой: предложить республикам в составе Российской Федерации привести в соответствие свои конституции с Конституцией Российской Федерации. Я считаю, что выходом является это. Если мы подписываем договор, который...

Я уже говорил Минтимеру Шариповичу Шаймиеву, что проект Договора между Республикой Татарстан и Российской Федерацией является международно-правовым документом, документом межгосударственным. Два государства подписывают договор. Не часть и целое подписывают договор, несмотря на то, что вы все время говорите, что вы в составе Российской Федерации, а два независимых государства подписывают межгосударственный договор. Фактически это минимум конфедерация, а на самом деле межгосударственное образование. Я лично ду-

маю, что, понимаете, показывает уже пример тех же Югославии, и Латвии, и Литвы и т.д., что дальнейшее такое игнорирование существования общего дома, которое произошло и в Восточной Европе, и т.д., — оно чревато. Это не мои какие-то имперские замашки, нет, я просто вижу, сколько... Нет, я просто специалист по Восточной Европе, и 10 лет после университета занимался этим в Академии наук, изучая Восточную Европу, и вижу сегодня, что произошло с Чехословакией, что произошло с СФРЮ, что произошло с СССР, и к чему это привело. К процветанию вы думаете, это привело Хорватии и Боснии? К процветанию Хорватии и Боснии не привело. К процветанию Чехии и Словакии тоже не приводит.

Из зала. *(Не слышно.)*

Председательствующий. Нет, я его попросил прекратить. Успокойтесь. Успокойтесь.

О.Г. Румянцев. И внимательно слушал Николаева. Извините, я прошу еще две минуты.

Председательствующий. Заканчивайте, Олег Германович, это нехорошо, мы ведем разговор об одном, Вы — о другом.

О.Г. Румянцев. Я сейчас закончу.

Председательствующий. Присаживайтесь, пожалуйста, Олег Германович. Клемент Егорович, пожалуйста, не надо горячиться.

О.Г. Румянцев. Клемент Егорович, Вы зря горячитесь. Мне слушать или читать стенограммы постоянных жалоб, когда Совет глав республик собирается у Ельцина и когда я читаю такие жалобы на меня постоянные, — мне тоже это неприятно. *(Голос: «Вы персонально всех отчитали!».)* Я не отчитываю. Я хочу поставить....

Председательствующий. Олег Германович, присаживайтесь, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Я заканчиваю, Николай Тимофеевич. Я не отчитываю. Но Вы сами понимаете, что мы находимся в трудном положении. Когда мы видим односторонние — со стороны республик — нарушения, что делать нам? Молчать? Или преобразовывать Российскую Федерацию в конфедерацию? Вывода пока я не... Может быть, предложен был выход... нет, другое дело, что мы договаривались, когда предлагали Федеративный договор, и, кстати, Николаев совершенно не прав, что Конституционная комиссия не поучаствовала. Наряду с Федеративным договором рамочным, в двустороннем отношении с Татарстаном, с Якутией — подписать дополнительные договоры о дополнительном делегировании полномочий, в зависимости от пожеланий республики и федеральной власти. Но ведь эту схему почему-то не реализовывают, а предлагают межгосударственные договоры, международно-правовые. Я еще раз об-

ращаю внимание членов Конституционной комиссии: вопрос исключительно важный, снимать его с Верховного Совета нельзя, потому что на самом деле мы можем просто в 1993 году потерять единое государство, получить межгосударственное образование, новый СНГ.

Председательствующий. Спасибо.

[В.Н.] Любимов. По порядку ведения разрешите?

Председательствующий. Пожалуйста. И Вы потом, Клемент Егорович.

[В.Н.] Любимов. Уважаемый Николай Тимофеевич, я просил бы Вас как председательствующего, в случае, когда выступающий начинает говорить не касающееся повестки, — останавливать и лишать слова. В данной ситуации уважаемый Олег Германович позволил два нарушения. Первое нарушение — он стал критиковать СНГ. Это его личное дело, но как депутат Румянцев он голосовал и одобрял все, что делается в этом аспекте, и все, что этому сопутствовало, — правящая партия, которая пришла, президент, и т.д., и т.д. Поэтому тогда надо ему как секретарю Конституционной комиссии внести на рассмотрение вопрос о том, что Конституционная комиссия не одобряет СНГ, а не просто так вот с трибуны критиковать это дело.

И второй вопрос. Я не хотел бы сегодня произносить, но та оценка, которая была сделана депутатом Николаевым, о том, что уважаемый Олег Германович сегодня является одной из причин эдакого отношения, — при всем том, что я поддерживаю много его взглядов, но когда так это преподносится — это не к единству призывает, а, безусловно, к прямой конфронтации, к тому же, когда переходит на личности. Я как коллега должен был бы сказать: «Уважаемый Олег Германович, или пересмотрите свою точку изложения, или излагайте ее действительно парламентски, действительно дипломатически».

Спасибо.

Председательствующий. Вы дали мне возможность более жестко вести дальше собрание, я благодарю Вас. Но я думал — просто напомнить человеку, и он поймет.

Второй микрофон.

Участник (не представился). Я очень уважаю депутата Любимова, но он, видимо, не понял. Олег Германович правильно подчеркнул, что дело идет у нас к СНГ. Он никого не критиковал, никого не ругал. Ничего здесь страшного нет. Он высказал свое мнение как гражданин России, как депутат, как ученый, озабоченный за судьбу России. И что здесь особенного? Что же, ему рот затыкать, что ли?

Председательствующий. Рот затыкать не надо. Но у нас сейчас разговор несколько о другом. И этот эмоциональный запал, который мы выплескиваем, он ведь не на йоту не продвигает нас к тому, для чего мы сюда собрались. И все. Вместо спокойного рассмотрения вопросов мы можем перейти, я не знаю, к чему. К скандалу, что ли. Пожалуйста, я прошу извинить меня. Пожалуйста.

Участник (не представился). Николай Тимофеевич, вот я убедительно прошу чтобы вот на таких очень деликатных разговорах Олег Германович, он всегда хочет быть, выступать каким-то, в какой-то особой роли хочет выступать. И сегодня это проявилось, и лишний раз подтверждает претензию представителей республик... Нельзя. Вот он, знаете, лучше всех патриот Российской Федерации, знаете, что он лучше всех печется о судьбе России. Мы этого не знаем. Просто Олег Германович на этом пытается иметь политически багаж, сполулировать хочет. И не надо ему больше давать такой возможности.

[В.Л. Шейнис]. Уважаемые коллеги, разрешите, пожалуйста, и мне сказать несколько слов.

Участник (не представился). Виктор Леонидович, я стою тоже у микрофона.

Председательствующий. Виктор Леонидович, я прошу Вас, давайте мы закончим разговор о личностях, давайте перейдем к делу. Я прошу вас.

[В.Л. Шейнис]. Я прошу Вас, два слова только скажу.

Председательствующий. Ну, мы опять будем...

Участник (не представился). Нет, нет, все-таки мы должны высказаться когда-нибудь.

Сегодня приехали сюда руководители республик, члены Конституционной комиссии. Если они сидят в этом зале, значит, они ищут пути соприкосновения, ищут путь к консолидации.

Председательствующий. Абсолютно правильно.

Участник (не представился). Но вместе с тем постоянно, вот недавно и при заседании совместном Конституционной комиссии и Комиссии Совета Национальностей, и чуть ли ни путем угроз уже и с введением силовых методов, чуть ли ни с применением военных сил, вот без конца вот такие угрозы. Но такими путями сегодня в XX веке демократы вопрос не могут решать. Давайте, товарищи, все-таки руководство Конституционной комиссией отдадим, ну, хотя бы рабочую часть, серьезным людям, озабоченным нашей судьбой. А так на словах говорить одно, а на самом деле вести открытую работу для развала, такие люди есть, мы их всех знаем с первого Съезда, мы совместно работаем, кто, когда, как го-

лосовал, как поступал. Мы все друг друга хорошо знаем. Извините, вот это мое мнение.

В.Л. Шейнис. Уважаемые коллеги, все-таки разрешите высказать несколько слов. Я сегодня, как и в других случаях, неоднократно выступал за поиск какой-то третьей, средней компромиссной примирительной линии. Но то, что здесь происходит в последние минуты, у меня вызывает чувство глубокого недоумения, мягко говоря.

Уважаемые товарищи, почему вы, может быть, резкие высказывания Олега Румянцева воспринимаете иначе, чем те высказывания, которые были сделаны в его адрес? Ведь нельзя избирательно подходить таким образом, что можно одной стороне, то другой стороне уже нельзя. Я за примирительное решение вопроса. Но нельзя обрушиваться на Румянцева, тем более что именно Румянцев в общем был в значительной мере мотором той работы, которая сделана и которая независимо от того, как пойдут дальше дела, эта работа все равно останется, и республика, Федерация ее получит.

Поэтому давайте все-таки объективнее, спокойнее и, главное, доброджелательнее относиться друг к другу.

Председательствующий. Пожалуйста, второй микрофон.

Участник (не представился). Я хотел бы спросить у присутствующих, можно ли разобраться в существе проблем, которые останутся в новой Конституции в связи с референдумом, действительно, точно, юридически не обозначены, и не обозначена сущность этих проблем: конфедерации, федерации, собственности, федеральной собственности и т.д. Это же главные проблемы. На мой взгляд, вот Румянцев достиг как раз ясности в своем выступлении, именно рассмотрев те фундаментальные вопросы, которые и будут являться сутью переговоров, независимо от того, кто будет вести эти переговоры: юристы ли, приехавшие из Якутии и т.д., или же народные депутаты. Я, кстати, хочу оказать, что, когда президент Николаев здесь выступил по поводу сотрудничества, он был, я не знаю, может, он забыл просто, но, во-первых, Конституционная комиссия дважды выезжала, и в одной из них я присутствовал, когда обсуждалась Конституция Якутии, и выступал на Верховном Совете.

И нам удалось тогда приостановить этот процесс принятия Конституции Якутии, потому что было совершенно четко сформулировано, что вопросы о налогах, о федеральных действиях федеральных законов, вопросы собственности и т.д. не отвечают конструкции федеративного государства. Неужели мы станем на такой путь, будем называть наше государство Российской Федерацией, а выстраивать нечто другое, алогичное, совершенно по-другому, должно быть, обозначаемое?

Мы же понимаем, о чем речь. Нельзя же федерацией Евросоюз или еще как-то обозначать.

Федерация определенным образом устроена. И если мы стали на путь, мы должны именно разобраться в этих принципиальных вопросах. Я полностью поддерживаю выступление Румянцева, который хотя и в резкой форме, но эта резкая форма вызвана выступлением Николаева, обозначил юридически точно те проблемы, над которыми нужно думать и которые нужно согласовывать.

Председательствующий. Спасибо. Но я хотел бы сказать, что, к сожалению, мы, считая себя людьми образованными, европейски цивилизованными, не можем вести нормального диалога. Вот приехали люди, приехали за тысячи километров, занимая ответственные посты, приехали глубоко заинтересованные общей судьбой нашей. И мы с трибуны начнем сейчас забрасывать обвинения даже глубоко аргументированные, хотя поставили немножко вопрос по-другому, это уже само по себе не совсем этично. Я действительно хотел защитить Олега Германовича от, мне тоже было неприятно было слышать, одно дело критика действия, другое дело — критика человека, и хотел защитить Олега Германовича, но вижу, что он не нуждается в этом, он сам себя, оказывается, умеет защищать. Но, к сожалению, последствия этого для всех нас несколько неприятные.

А теперь давайте перейдем к существу вопроса. Итак. Видите, я когда был рядовым членом Конституционной комиссии и занимался другими вопросами, вот этой стороны не касался, ощущал ее какую-то ущербность, а сейчас я чувствую, глубоко чувствую то, что Конституционная комиссия сосредоточила в основном свою деятельность в рамках Рабочей группы, и не потому, что это умысел Олега Германовича, наверное, это и наше кугутство, извините за выражение такое, когда мы стараемся сэкономить копейки перед глобальной угрозой разрушения целого и потерей собственной истории. Это чрезвычайно неприятно наблюдать и видеть.

Поэтому как не поддержать предложение Татарстана, как не поддержать предложение Якутии, которая говорит — мы готовы, мы просим, мы требуем создать постоянно действующую экспертную группу, мы пришлем сюда людей, мы дадим лучшее, что у нас есть, давайте только начнем. Это же зародыш, зачаток того центра, о котором говорил Федосеев.

И вот мы по первому вопросу решили, и сейчас мы, наверное, это абсолютно поддержим. И вот эта группа экспертная или рабочая, не важно, как мы ее назовем, экспертов не только Москвы, а России, она и зай-

мется проработкой вопроса по подготовке текста на первом этапе с учетом всего, что поступит от научных учреждений, субъектов Федерации, и займется подготовкой вопроса о ходе конституционных реформ. Она предложит нам, Конституционной комиссии, она предложит Верховному Совету форму обсуждения хода этой реформы. Я думаю, Олег Германович, Вы меня простите, по-разному можно воспринимать, почему Верховный Совет пошел на предложение Рябова там, а не на Ваше, но факт остается фактом. Что принимать в очередное раз решение с требованием привести в соответствие нормы Конституции республики с нормами Конституции Российской Федерации на практике ничего не даст. Ничего не даст. Оно только позволит нам гордо поднять голову и сказать: а мы говорили, мы уже такую констатацию сделали. На то мы и политики, чтобы найти путь к сохранению России.

Я полагаю, это будет общее мнение. Если будут возражения, выскажите, пожалуйста, что сейчас мы ставим вопрос в качестве рекомендации перед Ельциным и перед Хасбулатовым о немедленном создании постоянно действующей экспертной группы при Конституционной комиссии с участием представителей и субъектов Федерации. И обязательно надо обратить внимание на выступление Глотова. Если сегодня у нас стоит проблема конституционных реформ в республиках, то она уже начинает вставать во весь рост в областях, где тоже идет процесс принятия собственных конституций в виде так называемых уставов.

Теперь далее. Есть решение Президиума Верховного Совета, есть решение Конституционной комиссии о проведении в ноябре семинара-совещания о ходе конституционных реформ. Я полагаю, что до рассмотрения этого вопроса на Верховном Совете, а в каком плане, в какой плоскости, в каком контексте он будет рассматриваться, мы еще не определили, этой экспертной группе надо поставить первую задачу — подготовку этого семинара-совещания. Я думаю, что это будет очень полезный шаг и в плане подготовки к референдуму, и в плане дачи теоретических и практических рекомендаций и центру, и краям, и областям, и республикам в том, чтобы уточнить какие-то свои вопросы законодательства, в том числе и при подготовке Устава и Конституции.

Нет возражений? То есть выполнить решение Конституционной комиссии и решение Президиума Верховного Совета — это как первый шаг к тому, чтобы потом принимать какие-то решения. Пожалуйста, Вы что-то хотели.

Л.Б. Волков. Вопрос к Вам, если можно, точнее, два вопроса.

Вопрос первый. Николай Тимофеевич, судя по Вашему выступлению, Вы, по-моему, уже не в первый раз вынуждены признать, что Кон-

ституция Российской Федерации, принятая в 1978 году, с ее изменениями не действует. Если мы сегодня принимаем решение, что практически конституционные положения осуществлены быть не могут, с чем я с Вами согласен, то мы тем самым признаем, что Конституция не действует. Но если она не действует, то тогда и действия нашего Верховного Совета и Верховных Советов наших республик в составе Российской Федерации не имеют под собой юридических оснований. Я хотел, чтобы Вы или ответили на этот вопрос сейчас, или, по крайней мере, чтобы по этому вопросу была серьезная дискуссия. Это первый вопрос.

Второй вопрос по поводу этой экспертной группы. Это интересная идея. Но как Вы себе это представляете? Это что, должна быть экспертная группа по федеральному принципу, то есть должны быть эксперты, не депутаты, а эксперты от республик и от областей и краев, потому что иначе мы нарушаем все паритеты и нарушаем уже не только Конституцию тем самым, но и нарушаем тот основной принцип, по которому вообще все существует у нас и раньше существовало, и пока еще существует. Либо это должна быть огромная экспертная группа из представителей, тогда нужно смотреть, какие паритеты там должны быть, потому что эксперты принимают решение коллективно, и они должны как-то голосовать по поводу этих экспертиз, то есть, по сути дела, это вторая Конституционная комиссия, должны тогда быть соблюдены паритеты. Вот это вопросы, на которые все-таки надо ответить. Спасибо.

Председательствующий. Хорошо, Леонид Борисович. Я отвечу на Ваши вопросы. Первый вопрос. Действует ли Конституция Российской Федерации? Действует. Нарушается ли Конституция Российской Федерации? Нарушается. Есть ли достаточные механизмы для того, чтобы устранить нарушения Конституции в обществе, динамично преобразующимся? Во всех отношениях преобразующемся: в экономике, в социальной сфере, в национально-государственных отношениях и т.д. такой механизм в совершенстве не существует. Все время мысль, стереотип наталкивается на некую силу, на принуждение: заставить, заставить, государство — машина принуждения! Это вбито в наше сознание, это теория и, я не знаю, практика столетий и тысячелетий. А раз это так, принуждение должно быть включено в любом случае. Записано в Конституции, кто на ее страже, на ее обеспечении должен стоять Верховный Совет. Так вот, Верховный Совет должен использовать прежде всего все политические и политико-правовые формы и средства для преодоления этого нарушения. А использовали мы все это? Нет, не использовали. И нам все время хочется: одна задача стоит у Конституционного Суда в вопросах контроля за соблюдением Конституции, и он дает свою оценку и име-

ет свои механизмы воздействия тоже весьма ограниченные, другие возможности имеет Президент, и, кстати, они тоже весьма ограничены, повторяю, не в стабильном обществе, а динамично преобразующемся. Свои механизмы имеет и Верховный Совет, но мы, я не знаю, нам, может быть, и стыдно сказать это как-то, но мы не умеем эффективно, своевременно заинтересованно, конструктивно этим пользоваться и доведем иной раз, можем довести сами, своими действиями. Почему мы все время ищем у них? Есть нарушения. Но почему мы не ищем у себя, почему нас не спросят они, какие законы вы принимали, что у вас границы, как ворота, и наш народ производит национальное богатство, а на ваших законах, они увозятся, разворовываются, приватизируются и т.д. Эти же вопросы, они тоже могут встать и сказать: наши российские люди с наших территорий — почему только к ним надо обязательно предъявлять претензии? Почему мы говорим о перераспределении полномочий, но будем принимать бюджет на 1993 год, и опять будет у нас серьезнейший разговор потому, что одно только постановление по хлебу заставляет опять концентрировать в федеральном бюджете почти все средства. Одно только постановление по хлебу.

Вот вам и перераспределение полномочий, вот вам и дача дополнительных возможностей территориям распределять собственные ресурсы и т.д., и т.д.

Давайте искать это.

Теперь по второму вопросу. Я думаю, я сам ответил на первый вопрос. По второму вопросу. Я сказал, назвать ее можно по-разному. Вы берете слово «экспертное» и говорите: будет делаться экспертиза, которая будет голосоваться или не голосоваться, я не знаю, там, ну чист, а я сказал: назовем его второй вопрос, но это должно быть соединение интеллекта, знание своих особенностей, центра и мест. Интеллект, который бы позволил нам найти приемлемый научно-обоснованный, отлитый в юридические формулы соответствующие документы, тексты. Но когда Олег Германович говорил: независимую экспертизу мы получим из Парламентского центра Верховного Совета Российской Федерации, независимую экспертизу мы получим от Института по законодательству и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации, — я сижу и думаю, насколько она все-таки независимая, хотя я и обязан верить объективному мнению ученых, но тем не менее тот, кто сидит напротив меня сейчас, он может сомневаться в этом и сказать: но у Вас же на периферии, в наших университетах тоже ведь не дураки сидят, ну, давайте их послушайте, ради Бога! Ради Бога, давайте вместе. Ну почему вы все время хотите вариться в собственной московской каше, из-

вините за выражение. Хотя я очень глубоко уважаю наших ученых, постоянно с ними сотрудничаю и всегда прислушиваюсь.

Вот это второй момент. Я думаю, Вы его поддержите, или нет, Леонид Борисович, Вы удовлетворены?

Да, еще все ли территории пришлют. Я не думаю, что это возможно и что это даже необходимо. И не думаю, что все будут претендовать на то, чтобы обязательно были их люди здесь. Но желающие должны, конечно, приветствоваться и привечаться здесь для этой совместной работы.

Л.Б. Волков. Вы спросили меня, удовлетворен ли я. Я отнюдь не противник такой экспертизы и считаю, что это было бы полезно, и мнение, тем более серьезное мнение опытных людей, не только юристов из областей, из республик для нас чрезвычайно важно. Хотя каждый депутат и тем более руководители и республик, и областей имеют вообще таких экспертов, и было бы неплохо, если бы они, в свою очередь, подготовили свои экспертизы. Ведь мы тоже можем их учесть и зачитать. Это другой вопрос. Это наша недоработка.

Но в принципе я просто поставил этот вопрос, для того чтобы внести здесь ясность, и чтобы было понятно, что это требует проработки, что сходу так решать нельзя.

Но вот что касается первого вопроса, то, извините, я не вполне удовлетворен ответом в том смысле, что политически тут все ясно, и тут Вы совершенно правы. То есть правы в том смысле, что действительно есть вопросы, которые мы решить не можем, которые требуют политических решений. Тут я с Вами согласен. Может быть, не таких, как Вы предлагаете, но во всяком случае в принципе согласен.

Но я-то поставил вопрос с правовой точки зрения. Ведь надо ответить на вопрос: действует Конституция или не действует? Если она не исполнима (не только не исполняется, но неисполнима), а Вы поставили вопрос все-таки так, и я должен с Вами отчасти согласиться в этом, потому что жизнь подсказывает это, то тогда мы должны иметь мужество признать, что эта Конституция, по крайней мере во всем ее объеме, не действует, и искать какой-то выход из положения.

В.Л. Шейнис. У меня несколько слов по экспертной группе. Я считаю, что в целом здесь разумные идеи были высказаны. Но мне бы хотелось внести одно уточнение и в связи с этим защитить нашу экспертную группу. Ставить вопрос о том, что надо создать заново экспертную группу, неправомерно. Есть экспертная группа, которая работает с первых дней и которой надо низко поклониться за ее работу. Кроме того, здесь Румянцев уже защищали, и он сам себя защитил, как правильно сказал Николай Тимофеевич, но мне хотелось бы вдобавок еще защитить Да-

нилова, в отношении которого тоже был сделан совершенно недопустимый выпад: почему это какой-то там эксперт высказывается на страницах печати, высказывает свое мнение. Я думаю, любой гражданин, в том числе эксперт Конституционной комиссии, имеет право высказываться. Я думаю, что Данилов, как и другие эксперты, внес значительный вклад в нашу общую работу.

Теперь о чем, на мой взгляд, следует говорить применительно к дальнейшему. Экспертная группа есть. Прав Николай Тимофеевич в том, что можно состав этой группы расширить. Но это не значит, что большое количество людей, десятки людей сидят и работают над всеми статьями Конституции. Есть, скажем, заинтересованность определенной группы экспертов в решении такого-то конкретного вопроса, переформулировании такой-то статьи или такой-то группы статей. Эти люди приезжают, их уважительно принимают, с ними беседуют. И на базе той рабочей группы, которая уже существует, как бы расширяется объем работы, и расширяется круг тех людей, которые вовлекаются в принятие решений.

Вот такой подход мне кажется правильным.

И еще одно, последнее замечание. В конечном счете решение принимается не голосованием экспертов, а голосованием депутатов. И смешно корить тех депутатов, которые приехали, за тех депутатов, которые сегодня отсутствуют.

И, кроме того, я хотел бы напомнить, что Хасбулатов неоднократно говорил на заседаниях Конституционной комиссии: пожалуйста, кто готов на постоянной основе работать в Рабочей группе, приходите, я немедленно подпишу соответствующее распоряжение.

Я думаю, что состав тех групп людей, которые будут дорабатывать проект, должен быть достаточно гибким для того, чтобы включить всех тех, кто хочет и может внести вклад в улучшение нашего проекта.

Председательствующий. Виктор Леонидович, я с Вами согласен, но я скажу потом. Пожалуйста.

[В.Л. Шейнис]. Очень коротко по сути обсуждаемого вопроса сегодня. Первое. Согласно постановлению или нормативному акту, принятому в отношении Конституционной комиссии и ее статуса, по-моему, в январе этого года, на Конституционную комиссию возложена контрольная функция, то есть наблюдение за принятием конституций республик в составе Российской Федерации. Таким образом, Конституционная комиссия вынуждена играть вот эту огромную политическую функцию, и в том проекте, который пытались вынести на Верховный Совет, к сожалению, не звучит такой фактор, как политическая стабильность. В мас-

штабах всей Российской Федерации ситуация в двух–трех республиках, «строптивых», принявших свои конституции, на стабильность всей Федерации, она не влияет. Таким образом, остается фактор стабильности в самих республиках, и на это никогда никто не делает акцента, отмахиваясь, сваливая ответственность за события после каких-то шагов или документов, принятых в структурах Верховного Совета или Съезда народных депутатов, ответственность за эти последующие события свалить на руководство республики, на ее население. Этот момент надо обязательно выделять и уделять этому внимание.

Второе. Есть конкретный механизм. Вот депутат Волков задает вопрос, какая же часть Конституции может воспользоваться сейчас таким решающим авторитетом? Она есть, она признана практически всеми субъектами. Это — Федеративный договор. Как раз сейчас всплывает его значимость. Всячески пытаемся уйти даже от упоминания этого словосочетания. Именно на Федеративном договоре в правовом отношении должны основываться все шаги Конституционной комиссии, попытки урегулировать вот этот кризис. Только в рамках Федеративного договора. Там это все может быть решаемо, там довольно широкий диапазон задан.

А что касается республик, которые не подписали Федеративный договор по ряду обстоятельств, тогда реальным становится заключение двухстороннего договора. Можно его всячески называть, можно с ним категорически не соглашаться, но, опять-таки, Конституционная комиссия должна выполнить вот эту политическую нагрузку.

Очень короткий пример. Сегодня выступал представитель Краснодарского края, он говорит о непривычных совершенно вещах. Край просит на себя дополнительные полномочия по осуществлению режима государственной границы. Этого, насколько я помню, ни одна наша окраинная республика не позволяла себе, скажем, Тувинская республика или Якутия-Саха. То есть налицо такой гибкий пример, когда даже область требует дополнительных полномочий.

Поэтому мы должны приучать людей к идее такого договора с республиками, не подписавшими Федеративный договор.

А опасность того, что в Верховном Совете возобладают противники такого процесса, она большая, и поэтому Конституционная комиссия должна при этой работе учесть вот эту новую, может быть, не свойственную для нее функцию.

Председательствующий. Спасибо.

Еще какие предложения будут? Дело в том, Виктор Леонидович, что этот центр федеральный, давайте громко его называть — конституцион-

ных реформ, сегодня он будет работать, и должен не только над текстом проекта Конституции и не только над текстом проекта основных положений, но и работать в целом, как правильно было сказано, где у нас вот эта концепция конституционных реформ, которую мы утвердили. Где она в живом виде? Которую якобы все поддержали. В живом виде она есть? Вот так. Мы говорим, что это есть то, что закреплено в Конституции, одобренном проекте новой Конституции в первом чтении и т.д. Но, конечно, все это условно.

Эти наши слабости, эти наши недоработки, недоговоренности, они, конечно же, постоянно вызывают какое-то чувство непонимания, а иногда и протеста со стороны субъектов Федерации.

Не всегда правы одни, не всегда правы другие. Но эту неправоту не надо закреплять. Надо искать пути к ее преодолению.

Итак, если мы на этом остановимся и не будем дальше принимать какие-то рекомендации по второму вопросу, как вы полагаете, этого достаточно? Достаточно.

Что я бы хотел сказать? Мне неудобно было слышать, что рабочее заседание Конституционной комиссии подготовлено недостаточно хорошо, так скажем. И надо принять на себя часть вины, это бесспорно. Но то, что сегодняшняя встреча дала нам огромный материал для практических действий, практических шагов, я думаю, вы все с этим согласитесь.

Я благодарю всех вас за сотрудничество, за то, что вы откликнулись. Ждите, пожалуйста, тех предложений, о которых мы договорились с вами, и поддерживайте. Давайте друг друга будем поддерживать в решении чрезвычайно важных для всех нас вопросов в условиях очень ограниченного времени.

Всего доброго вам. До свидания!

ПРОТОКОЛЬНАЯ ВЫПИСКА
ИЗ СТЕНОГРАММЫ РАБОЧЕГО ЗАСЕДАНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

12 января 1993 года¹

**Порядок подготовки
«Основных положений новой Конституции
Российской Федерации»,
выносимых на всероссийский референдум
11 апреля 1993 года**

1. Выработка рабочих вариантов, альтернативных проектов «Основных положений», выносимых на референдум.

2. Формирование Рабочей группы с участием Конституционной комиссии, постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации, представителей Президента РФ, Конституционного Суда РФ, представителей субъектов Российской Федерации и подготовка этой группой согласованного варианта «Основных положений».

3. Проведение Круглого стола политических сил и общественных движений по согласованию текста «Основных положений».

4. Обсуждение текста «Основных положений» на расширенном пленарном заседании Конституционной комиссии.

5. Обсуждение проекта «Основных положений» в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге.

6. Обсуждение проекта «Основных положений» в постоянных комиссиях палат и комитетах Верховного Совета Российской Федерации.

7. Окончательное согласование текста проекта «Основных положений» с Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации.

8. Утверждение текста на Верховном Совете Российской Федерации.

9. Опубликование в средствах массовой информации (за месяц до референдума).

10. Разъяснительная работа с населением по специально разработанному и согласованному с субъектами Российской Федерации плану.

11. (Протоколно: предложение депутата Исакова) созыв Съезда народных депутатов Российской Федерации в конце марта 1993 г.

¹ Архив ФКР.

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ от 14 января 1993 г.

Трудный выбор россияни¹

11 апреля 1993 г. может стать датой в истории Российского государства как радостной, так и печальной. Все будет зависеть от итогов референдума по основным положениям новой Конституции Российской Федерации, когда избиратели или одобряют их, или откажутся от участия в голосовании, либо проголосуют «против». Что ожидается в последнем случае? По мнению открывшего 12 января в Белом доме рабочего заседания Конституционной комиссии заместителя Председателя Н. Рябова, тогда налицо будет явный кризис власти. Все те, кто ее олицетворяет, должны будут уйти. Под сомнением уже будет и само существование России как единого государства.

Прогноз, что и говорить, мрачноватый. Но вот чтобы этого не случилось, и шел разговор о подготовке основных положений новой Конституции. Впрочем, основа их уже есть. Они подготовлены Рабочей группой комиссии и были предложены ее членам. Этот документ содержит десять тезисов, в каждом из которых сконцентрирована суть нового Основного Закона. Представляя его, ответственный секретарь Конституционной комиссии О. Румянцев не считает их окончательным вариантом. Можно и нужно что-то убрать, конкретизировать. Но это требуется сделать в крайне сжатое время, поскольку еще необходимо будет согласовать их с Конституционным Судом, Президентом, субъектами Федерации, желательно проведение «круглого стола» представителей всех политических сил. О. Румянцев выдвинул предложение о переносе даты референдума с апреля на июнь. Он же высказался за досрочное проведение выборов как представительной, так и исполнительной власти.

Рабочее заседание Конституционной комиссии прошло далеко не в безобидной атмосфере. Прежде всего, резкой критике был подвергнут проект основных положений новой Конституции как содержащий слишком много противоречий, неясностей, в которых рядовым избирателям просто не разобраться. Полярно разошлись мнения участников заседания и о сроках проведения референдума. Нет пока единого решения, кто должен принимать новую Конституцию: Съезд народных депутатов, Верховный Совет, Учредительное собрание или еще кто? Свое негативное отношение высказали представители республик в составе Российской Федерации, считающие, что с их интересами по-прежнему мало считаются, вносимые ими предложения в проект новой Конституции отвергаются, игнорируется Федеративный договор.

¹ Российская газета. 1993. 14 янв.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Была у членов комиссии и общая озабоченность — нельзя превратить проведение будущего референдума в поле для политических баталий, что может сказаться только на усилении конфронтации в обществе, обусловить его раскол. В ходе многочасового обсуждения все же было намечено наряду с имеющимся проектом основных положений начать работу над альтернативными вариантами. Созданная Рабочая группа затем обобщит и даст готовый, единый проект с четкими, ясными тезисами. Согласованный со всеми ветвями власти, обсужденный участниками политического «круглого стола», он должен появиться на свет за месяц до 11 апреля. Дата проведения референдума утверждена Съездом народных депутатов, и только он вправе изменить ее.

Прошедшее заседание Конституционной комиссии еще раз подтвердило предполагаемый прогноз: политическая весна может оказаться жаркой. Партии и движения самой различной ориентации постараются использовать референдум в своих целях. Будут вновь выдвигаться альтернативные варианты проектов Конституции. Наверняка об этом пойдет речь в Санкт-Петербурге, где в ближайшие дни лидеры движения демократических реформ Г. Попов и А. Собчак проведут свою конференцию. Не упустят шанса заявить о себе и коммунисты. Более того, если не будет достигнуто согласие с Президентом России, он вправе вынести на обсуждение собственный вариант положений новой Конституции.

До референдума осталось три месяца. Сумеет ли парламент, Конституционная комиссия не дать разбушеваться страстям в обществе, выработать за это время тезисы новой Конституции, которые четко и ясно покажут избирателям будущее устройство России? Хотелось бы.

Александр Линьков

Проект
от 11 января 1993 г.
Подготовлен отделом политико-правовых
исследований Парламентского центра
Российской Федерации

**Основные положения новой Конституции
Российской Федерации
(выносимые на всероссийский референдум
11 апреля 1993 г.)¹**

I. Российская Федерация — Россия — есть суверенное федеративное государство с республиканской формой правления.

II. Единственным источником государственной власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Никакой орган государства не может ограничить или присвоить себе право народа устанавливать или изменять организацию государственной власти.

III. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью в Российской Федерации. Все равны в правах и свободах независимо от расы, национальности, пола, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, участия в общественных объединениях и других обстоятельств.

Не допускается создание и деятельность государственных и общественных организаций, имеющих целью ограничение прав граждан, насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации.

IV. В Российской Федерации признаются и защищаются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестная конкуренция, а также частная, коллективная, государственная и общественная (общественных объединений) формы собственности.

Использование прав собственности не должно противоречить общественным интересам.

V. Конституция Российской Федерации — высший закон страны — является гарантом прав и свобод человека. Государство и его органы, предприятия, учреждения, общественные объединения, должностные лица и граждане подчинены праву, основанному на народном волеизъявлении и закрепленному Конституцией Российской Федерации.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 1—3.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Конституция Российской Федерации и изданные в соответствии с ней федеральные законы имеют прямое действие и применяются в приоритетном порядке на всей территории Российской Федерации.

VI. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципах подотчетности народу, разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения на основе Федеративного договора предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономиями, а также уважения прав местных сообществ.

VII. Верховный Совет Российской Федерации — высший представительный и законодательный орган государственной власти Российской Федерации.

Президент Российской Федерации — высшее должностное лицо Российской Федерации и глава исполнительной власти.

Совет Министров — Правительство Российской Федерации — орган исполнительной власти, подотчетный Верховному Совету Российской Федерации и Президенту Российской Федерации.

Судебная власть принадлежит судам, учреждаемым Конституцией Российской Федерации.

Выборы Верховного Совета Российской Федерации, высших представительных органов субъектов Российской Федерации, Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

VIII. Российская Федерация на основе учета мнения народа вправе вступать в союзы с другими государствами, передавать их органам осуществление части своих полномочий, равно как в необходимых случаях выходить из сообществ.

IX. Настоящие положения, принятые многонациональным народом Российской Федерации, образуют основы конституционного строя и не могут быть изменены или дополнены каким-либо государственным органом или должностным лицом.

X. Настоящие положения вводятся в действие в порядке и сроки, установленные Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Проект
от 13 января 1993 г.
Подготовлен
Рабочей группой
Конституционной комиссии

Основные положения новой Конституции Российской Федерации, выносимые на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.¹

Согласны ли Вы с тем, чтобы новая Конституция Российской Федерации была основана на следующих положениях? («Да» или «нет»?)

I

Российская Федерация — Россия есть суверенное, правовое, демократическое, федеративное, социальное и светское государство с республиканской формой правления.

II

Все равны в правах и свободах независимо от расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, социального происхождения, общественного, имущественного и должностного положения, убеждений, отношения к религии, участия в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств.

III

Конституция Российской Федерации — высший закон страны, имеет прямое действие и подлежит применению на всей территории Российской Федерации. Правовые акты, противоречащие Конституции РФ, не имеют юридической силы. Гарантом конституционной законности является Конституционный Суд Российской Федерации.

IV

Многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть через систему государственных органов, местное самоуправление, а также путем референдумов и других форм непосредственной демократии. Народовластие обеспечивается на основе свободного участия граждан в политической жизни и многопартийности.

Выборы Верховного Совета РФ, Президента и Вице-президента РФ, законодательных собраний и высших должностных лиц субъектов Российской

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 7—8.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Федерации, представительных органов местного самоуправления являются свободными, всеобщими, равными, прямыми при тайном голосовании.

V

Единая система государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти.

Верховный Совет РФ — единственный законодательный орган Российской Федерации, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

Президент РФ — глава государства, представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях, руководит исполнительной властью РФ.

Судебная власть принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы.

VI

Государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, обеспечивает единство государства, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами — как равноправными субъектами Российской Федерации — определяется Конституцией РФ, включающей в себя содержание Федеративного договора.

VII

Государство охраняет труд и здоровье людей, содействует трудовой занятости населения, обеспечивает поддержку семье, молодежи, инвалидам и пожилым, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

VIII

В Российской Федерации обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда. Каждый имеет право быть собственником. Собственность во всех ее формах признается и гарантируется. Использование права собственности не должно противоречить общественному благу.

Земля, недра, воды, другие природные объекты находятся в государственной, частной и иной собственности и одновременно являются достоянием народов. Сосредоточение земли и других природных объектов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается.

IX

Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют часть ее права.

X

Настоящие положения, принятые на референдуме, образуют основы конституционного строя Российской Федерации. Конституция РФ не может противоречить настоящим Основным положениям.

Проект
от 14 января 1993 г.

ПЛАН

подготовки проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», вносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года¹

0. Предварительные консультации с руководителями ветвей федеральной власти, лидерами общественных объединений, руководителями регионов.

Срок: до 20 января 1993 года.

1. Выработка рабочих вариантов проекта «Основных положений новой Конституции РФ» с привлечением мнений специалистов Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения, Главного правового управления аппарата Президента Российской Федерации.

Ответственные: Н.Т. Рябов, О.Г. Румянцев, М.А. Митюков.

Срок: к 20 января 1993 года.

2. Формирование рабочей группы по подготовке согласованного проекта «Основных положений новой Конституции РФ» с участием представителей Конституционной комиссии, постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, представителей субъектов Российской Федерации.

Ответственные: Б.Н. Ельцин, Р.И. Хасбулатов, В.Д. Зорькин (совместное распоряжение).

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Срок: к 20 января 1993 года.

3. Подготовка предварительного согласованного варианта проекта «Основных положений новой Конституции РФ».

Ответственные: Н.Т. Рябов, В.Л. Шейнис.

Срок: 1 февраля 1993 года.

4. Проведение Круглого стола общероссийских политических объединений по вопросам референдума.

Ответственный: О.Г. Румянцев.

Срок: 9 февраля 1993 года.

5. Обсуждение и согласование проекта «Основных положений новой Конституции РФ» на совещании представителей субъектов Российской Федерации.

г. Саранск (Мордовская ССР).

Ответственные: И.В. Федосеев, Н.П. Макаркин, Н.П. Медведев.

Срок: 13 февраля 1993 года

6. Обсуждение и принятие за основу проекта «Основных положений новой Конституции РФ» на официальном пленарном заседании Конституционной комиссии Российской Федерации, с участием Б.Н. Ельцина, Р.И. Хасбулатова, В.Д. Зорькина.

Ответственные: Н.Т. Рябов, О.Г. Румянцев.

Срок: 17 февраля 1993 года.

7. Обсуждение принятого за основу проекта «Основных положений новой Конституции РФ» в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Санкт-Петербурге.

Ответственные: Н.П. Медведев, Г.С. Жуков.

Срок: до 27 февраля 1993 года.

8. Обсуждение проекта «Основных положений новой Конституции РФ» в постоянных комиссиях палат и комитетах Верховного Совета Российской Федерации.

Ответственные: председатели постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации.

Срок: до 27 февраля.

9. Обсуждение проекта «Основных положений новой Конституции РФ» на заседании Правительства РФ, Конституционного Суда РФ.

Ответственные: В.С. Черномырдин, Н.В. Витрук.

Срок: до 27 февраля.

10. Совещание высших должностных лиц республик, краев, областей, столичных городов, автономий (включая Совет глав республик) под председательством Президента РФ Б.Н. Ельцина по вопросам референдума.

Срок: до 27 февраля.

11. Согласование текста проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации» с Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации.

Письмо ответственного секретаря КК Президенту РФ от 14–15 января 1993 г.

Ответственный: Н.Т.Рябов.

Срок: 1 марта 1993 года.

12. Рассмотрение и утверждение согласованного текста проекта «Основных положений новой Конституции РФ» в Верховном Совете Российской Федерации.

Ответственный: Р.И. Хасбулатов.

Срок: 4 марта 1993 года.

(Вариант: Принятие согласованного решения Б.Н. Ельцина, В.Д. Зорькина и Верховного Совета РФ о созыве внеочередного Съезда народных депутатов РФ для внесения согласованных изменений в Постановление седьмого Съезда народных депутатов РФ от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя в РФ».

Срок: вторая половина марта 1993 года.

13. Официальная публикация проекта «Основных положений новой Конституции РФ» в средствах массовой информации.

Ответственный: А.Ф. Ковлягин.

Срок: 11 марта 1993 года.

14. Проведение разъяснительной работы в средствах массовой информации, на местах по вопросам «Основных положений новой Конституции РФ».

Ответственные: М.Н. Полторанин, В.И. Брагин, О.М. Попцов, М.А. Федотов, Н.Т. Рябов, а также председатели Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, окружных Советов народных депутатов.

Срок: до 10 апреля 1993 года.

15. Регулярное проведение социологических опросов граждан Российской Федерации о всероссийском референдуме.

Ответственные: С.А. Филатов, А.Ф. Ковлягин, К.Д. Лубенченко.

Срок: 1 февраля 1993 года, 1 марта 1993 года, 31 марта 1993 года.

**ПИСЬМО
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ Б.Н. ЕЛЬЦИНУ
от 14–15 января 1993 г.¹**

Уважаемый Борис Николаевич!

В соответствии с нашей договоренностью, направляю Вам аналитическую записку по вопросам проведения референдума РФ.

Олег Румянцев

¹ Архив ФКР.

О проблеме референдума 11 апреля с.г. (аналитическая записка)

СОДЕРЖАНИЕ:

1. Возникающие трудности
 2. Три варианта разрешения трудностей
 3. Условия согласования решения
- Приложения к Варианту I:
- а) Возможный план подготовки текста к референдуму
 - б) Возможный текст Основных положений, выносимых на референдум

1. ВОЗНИКАЮЩИЕ ТРУДНОСТИ

Сразу после завершения новогодних и рождественских каникул начались интенсивные консультации по вопросам, связанным с проведением общероссийского референдума 11 апреля 1993 г. Консультации проводят руководители ветвей федеральной власти. Активно включилась в процесс Конституционная комиссия РФ: 12 января прошло рабочее заседание Комиссии; 14 января состоялось совещание с лидерами 14 ведущих российских политических объединений; рабочая группа постоянно работает над текстом «Основ...», выносимых на референдум, готовит проекты документов и аналитические материалы.

Предварительный анализ показывает наличие ряда серьезных трудностей, с которыми мы столкнемся при подготовке референдума.

Во-первых, налицо опасность серьезного конфликта между федеральной властью и властными элитами ряда республик в составе РФ.

Ряд руководителей республик (Татарстан, Башкирия) уже заявили о нежелании проводить референдум РФ на своей территории. Другие (Якутия, Кабардино-Балкария и др.) заявили на Конституционной комиссии заведомо неприемлемые в федеративном государстве требования к тексту «Основ...», выносимых на референдум. Их требования объективно свидетельствуют о стремлении превратить РФ в конфедерацию, в межгосударственное образование типа СНГ, скрепляемое не Конституцией, но Договором.

Представляется, что происходящее ныне властное и финансовое укрепление национальных элит в своих вотчинах подтолкнет их к срыву любого голосования, затеваемого Федерацией. В другом варианте возможно присоединение «своего» вопроса к «российскому», т.е. «чужому», при этом избирателей будут агитировать только за «свой» вопрос.

Во-вторых, проявляются серьезные противоречия в содержательном подходе различных политических сил. Можно определить как минимум 6 пар противоположных подходов:

- | | |
|--|---|
| 1. «Референдум не нужен, его надо отменить или бойкотировать» | «Нельзя узурпировать право народа на референдум, его необходимо проводить» |
| 2. «Референдум поможет спасти РФ от развала, преодолеть сепаратизм и национализм» | «Референдум окончательно разрушит единство РФ» |
| 3. «Главный вопрос референдума — кому народ доверяет принятие новой Конституции» | «Здесь нет вопроса, ибо по действующему Основному Закону принять новую Конституцию должен только Съезд» |
| 1. Референдум должен быть на один вопрос об основах, которые нельзя разорвать, они целостны» | «Сам народ должен сделать выбор по нескольким спорным вопросам» |
| 1. «Основы должны базироваться на проекте Конституционной комиссии» | «Мы будем вести беспощадную борьбу с проектом Конституционной комиссии в любом виде» |
| 1. «Референдум приблизит нас к принятию новой Конституции, к новой реформе» | «Референдум окончательно разрушит правовую систему, усилит хаос» |

2. ТРИ ВАРИАНТА РАЗРЕШЕНИЯ ТРУДНОСТЕЙ

ВАРИАНТ I: Референдум проводится по тексту «Основ...», примерно совпадающему с вариантом Рабочей группы Конституционной комиссии.

«Плюсы»:

+ текст неконфронтационный, подготовлен на основе неоднократно утвержденного проекта;

+ текст юридически целостный и комплексный, продвигающий конституционную реформу вперед;

+ текст составит первый раздел новой Конституции, что затруднит процедуру внесения поправок в остальные разделы, ибо нельзя будет Парламенту изменить то, что утверждено на референдуме: т.о. стабилизируется новый конституционный строй РФ;

+ текст требует единого вопроса, что облегчает агитацию сказать «да» будущему России и преодолеть разрушение государства.

«Минусы»:

- текст излишне длинный, не совсем понятный;

- он вызовет сопротивление ультраправых кругов (Фронт нац. спасения и др.).

ВАРИАНТ II: Референдум проводится по 6 кратким и принципиальным вопросам.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

«Плюсы»:

- + вопросы понятны гражданам;
- + бюллетень короткий и воспринимается легче психологически;
- + народу дают возможность выбора по ключевым проблемам.

«Минусы»:

- перечень коротких вопросов не составляет целостных основ конституционного строя;
- короткие вопросы конфронтационны, резки, к ним обязательно добавят альтернативные формулировки — это разобьет голоса избирателей и ни один вопрос не наберет искомого большинства;
- возникнет опасность деления вопросов на «ельцинские» и «хасбулатовские», референдум неизбежно политизируется, раскол в обществе возрастет.

ВАРИАНТ III: Изменение Постановления Съезда от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя РФ». Отмена референдума и решение вопроса о перевыборах.

Это «запасной» вариант, который следует тщательно продумать и быть готовым к его тщательной реализации: при разумной политике, он сулит значительные приобретения и минимизацию потерь.

Вот возможная последовательность действий в случае варианта III:

1) Президент РФ совместно с Председателем Конституционного Суда РФ, озабоченные обострением политической борьбы вокруг референдума, а также возрастанием угрозы государственному единству РФ, выступают с совместной инициативой: обращаются к Верховному Совету РФ с предложением: принять согласованное решение о созыве внеочередного Съезда на родных депутатов России — в марте с.г. — Для внесения согласованных изменений в Постановление седьмого Съезда.

2) Задача внеочередного Съезда состоит в решении трех взаимоувязанных вопросов:

- пересмотр решения о проведении референдума;
- принятие Основных положений новой Конституции РФ» (по тексту, предложенному Конституционной комиссией и согласованному с Президентом, Верховным Советом и Конституционным Судом РФ);
- поручение Верховному Совету РФ принять не позднее октября 1993 года Закон РФ о политической реформе и Избирательный кодекс РФ.

3) Постановление Съезда по этому вопросу фактически разбивает предстоящий период на три этапа: переходный период (до марта 1994 года); перевыборы (декабрь 1993 — март 1994); созыв нового Верховного Совета РФ и принятие им новой Конституции России (апрель–май 1994 года).

4) Конституционная комиссия и Верховный Совет РФ, опираясь на принятие «Основы новой Конституции», готовят и принимают Закон РФ о политической реформе. В этом Законе определяются: перечень основных органов федеральной государственной власти и их основные полномочия.

5) В октябре 1993 года собирается последний раз Съезд н.д. РФ и вносит изменения в действующую Конституцию РФ — исходя из положений принятого Верховным Советом Закона РФ о политической реформе.

6) Назначаются перевыборы.

«Плюсы»:

+ удастся избежать возможного резкого обострения в обществе и предотвратить развал России;

+ Президент и Конституционный Суд проявляют политическое чутье и «спасают» трудную ситуацию;

+ определяется вопрос о перевыборах — как неизбежный способ разрешения углубляющегося кризиса власти;

+ вокруг идеи перевыборов в марте 1994 года может возникнуть мощное согласие всех политических сил и самого населения России.

«Минусы»:

- возможно, что будет принято решение о перевыборах как депутатского корпуса, так и Президента РФ;

- есть опасность, что не удастся добиться и провести перевыборы органов гос. власти республик, краев, областей, автономий;

- внеочередной Съезд может шарахнуться и решить вопросы за пределами тех, для которых он согласованно созывается;

- новый состав Парламента может пересмотреть те «Основы новой Конституции», которые принял старый Съезд.

3. УСЛОВИЯ СОГЛАСОВАНИЯ РЕШЕНИЯ

Пять условий.

1) Согласование между лидерами трех ветвей власти. Постоянные консультации и встречи. Широкое освещение в прессе. Центристская позиция Президента РФ.

2) Согласование между основными общероссийскими политическими объединениями. Обсуждение вопроса о референдуме на чрезвычайных съездах всех партий и движений. Постоянно действующий Круглый стол: запускают этот механизм Конституционный Суд и Конституционная комиссия, далее он должен работать самостоятельно, без государственных органов, основываясь на самоуправлении и поисках согласованного решения.

3) Согласование между федеральной властью и субъектами Федерации. Проведение регулярных встреч с руководителями республик, краев, областей, автономий. Государственная поддержка федералистских, про-российских общественных и политических сил в республиках (техника, бумага, финансовые средства, политическая поддержка). Работа правоохранительных органов с националистическими и сепаратистскими объединениями: вскрытие фактов, правовая и политическая оценка. Атакующая, а не защищающаяся, оправдывающаяся, лебезящая позиция федеральной власти.

4) Активнейшая пропаганда идеи сохранения российской государственности, федерализма, просвещенного и демократического патриотиз-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ма — как главной цементирующей идеи — во всех государственных средствах массовой информации. Только наличие общей идеи может помочь предотвратить крах.

5) Разъяснение причин, обуславливающих необходимость досрочных перевыборов. Среди главных причин: нынешняя федеральная власть самоустранилась от выполнения своей прямой конституционной обязанности обеспечить государственный суверенитет и государственное единство Российской Федерации. Кроме того, углубляющийся конституционный кризис делает неизбежным его разрешение путем проведения досрочных выборов.

Приложения:

ПИСЬМО
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ В.Л. ШЕЙНИСА
от 25 января 1993 г. № 21-593/15¹
заместителю Председателя Верховного Совета
Российской Федерации Н.Т. Рябову

Уважаемый Николай Тимофеевич!

В Конституционной комиссии подготовлена информация о проходившей 17–18 января 1993 года в г. Санкт-Петербурге научно-практической конференции «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва Всероссийского Учредительного собрания», которая привлекла внимание общественности.

Прошу распространить эту информацию среди членов Верховного Совета Российской Федерации.

Заместитель
ответственного секретаря
Конституционной комиссии

В.Л. Шейнис

¹ Архив ФКР.

**Информация
о научно-практической конференции
«Развитие конституционного процесса в России.
Целесообразность и возможность созыва
всероссийского Учредительного собрания»
(Санкт-Петербург, 17–18 января 1993 года)¹**

17–18 января 1993 года в Санкт-Петербурге прошла научно-практическая конференция «Развитие конституционного процесса в России. Целесообразность и возможность созыва Всероссийского Учредительного собрания».

Организаторами конференции стали Санкт-Петербургский городской Совет народных депутатов, Свободная демократическая партия России, Российское движение демократических реформ, Российский учредительный союз. В Оргкомитет конференции вошли его сопредседатели: А.Н. Беляев — Председатель Санкт-Петербургского городского Совета народных депутатов, М.Е. Салье — народный депутат Российской Федерации и Петербургского Горсовета, сопредседатель Свободной демократической партии России, Г.Х. Попов — председатель Российского движения демократических реформ, а также Т.Х. Гдлян — председатель Народной партии России, Г.В. Старовойтова и М.М. Киселев — народные депутаты России, и другие.

На первом пленарном заседании конференции выступили А.Н. Беляев, А.А. Собчак, Г.Х. Попов, М.Е. Салье, В.Л. Шейнис и Е.Г. Бонэр.

Во вступительном слове А.Н. Беляев отметил, что конференция неправомочна принимать какие-либо политические заявления и должна полностью соответствовать своему определению: «научно-практическая». Исторический аспект проблемы Учредительного собрания был освещен в докладе члена-корреспондента РАН, доктора исторических наук, профессора ЛО Института истории РАН Б.В. Ананьича «История развития конституционного процесса в России», в выступлениях ученых-историков и философов.

Практическую задачу конференции определил мэр Санкт-Петербурга А.А. Собчак, который заявил, что конференция обсудит целесообразность и возможность создания Учредительного собрания для принятия новой Конституции России. Основные выступления на конференции были посвящены роли и месту Учредительного собрания в конституционной реформе.

В докладе «Современное состояние развития конституционного процесса в России и кризис власти» Г.Х. Попов дал краткую характеристику современного состояния экономики и политической системы России и заявил, что для того, чтобы стабилизировать ситуацию в стране необходима

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

устойчивая власть. По мнению Г.Х. Попова, такую власть не может обеспечить ни Президент Российской Федерации, ни Верховный Совет Российской Федерации, ни компромисс между этими ветвями государственной власти, а лишь новые выборы всех органов власти. Однако Съезд народных депутатов Российской Федерации нынешнего созыва не способен принять в удовлетворительном виде ни новую Конституцию Российской Федерации, ни новый закон Российской Федерации о выборах. Тем более, что у народных депутатов Российской Федерации нет мандата на принятие новой Конституции Российской Федерации. Только Учредительное собрание может принять новую Конституцию, а для того, чтобы такая процедура обрела конституционную базу необходимо включить в перечень основных принципов новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум 11 апреля 1993 года, и вопрос о том, кому гражданин Российской Федерации доверяет принимать новую Конституцию: Съезду народных депутатов Российской Федерации или Учредительному собранию. Г.Х. Попов сформулировал также ряд вопросов, которые следует включить в бюллетень на референдуме и, в частности, выбор между конституционной монархией, республикой Советов, парламентской и президентской республикой.

Выборы в Учредительное собрание другой докладчик, М.Е. Салье, предложила организовать следующим образом: любая из партий, других общественных объединений, выходит на выборы со своим проектом Конституции, избирательная борьба разворачивается не вокруг лидеров, а вокруг проектов: голосуя за представителей партии, граждане тем самым будут голосовать за определенный проект Конституции. Депутаты Учредительного собрания будут обязаны проголосовать именно за тот проект Конституции России, который они представляли на выборах. Прогнозировать ситуацию, при которой ни одна из партий, движений не получит большинства в Учредительном собрании, докладчик не стал.

В.Л. Шейнис подчеркнул, что вопрос о новой Конституции и форме ее принятия нецелесообразно выделять из всего комплекса обстоятельств политической и социально-экономической жизни России на современном этапе. Принятие новой Конституции — не самоцель, а один из инструментов упрочения избранного пути социально-экономических реформ и утверждения демократического правопорядка. Но на этом пути, особенно в условиях жестокого кризиса, опасно и безответственно заострять общественное противостояние, стимулировать раскол общества выдвижением непродуманных, далеко идущих требований с любой стороны. Надо попытаться, сказал он, провести референдум на неконфронтационной основе. Заявив, что он не является принципиальным противником Учредительного собрания, докладчик высказал ряд сомнений по поводу своевременности развертывания данной кампании в связи с референдумом и высказался против предложенной конструкции — параллельного существования Учредительного собрания и парламента.

Е.Г. Бонэр критиковала процесс внесения несистемных изменений в действующую Конституцию и поддержала идею созыва Учредительного собрания как органа с ограниченной задачей — выработки новой Конституции. Время, которое потребуется на эту работу и подготовку парламентских выборов, сказала она, примерно совпадает с остающимся сроком полномочий нынешнего депутатского корпуса, который сможет выполнять все иные функции, но не станет разрабатывать новую Конституцию «под себя».

Дальнейшая работа конференции проходила в трех секциях: «Развитие конституционного процесса в России», «Механизм принятия новой Конституции России в современной политической и экономической ситуации», «Всероссийское Учредительное собрание».

Многие выступавшие на конференции подчеркивали, что действующая Конституция в результате многочисленных поправок, отразивших столкновения и компромиссы различных сил, содержит немало внутренних противоречий. Так, в статье 3 действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации указано, что система государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения властей, а в статье 104 Съезд народных депутатов объявляется высшим органом государственной власти, правомочным принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации. Из этого и других дефектов действующей Конституции вытекал вывод, что принятие новой Конституции — весьма срочная задача и решить ее может лишь Учредительное собрание, а не Съезд народных депутатов нынешнего состава. Правда, некоторые ораторы обнаружили не вполне точное знание текстов действующей Конституции России и проекта новой Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены VI Съездом народных депутатов Российской Федерации. Так, утверждалось, что Конституция не содержит права частной собственности, предлагалось поставить на референдум предложение включить в ее текст такой объем прав человека, который содержится в международных пактах (это уже сделано) и т.д.

Организаторы конференции позаботились о том, чтобы на ней были широко представлены различные политические силы Российской Федерации, что позволило выявить многообразие представлений о концепции и формах осуществления конституционной реформы в Российской Федерации.

Наиболее активное участие в работе конференции принимали представители СвДПР, СДПР, блока «Новая Россия», движения «Демократическая Россия», Конфедерации свободных профсоюзов России, Крестьянской партии, Социал-либеральной партии, а также ряда политических объединений коммунистической ориентации.

Большинство выступавших от этих общественных объединений заявляли о необходимости проведения Учредительного собрания. Представители «Демократической России» заявили о своей готовности провести сбор подписей за проведение референдума по вопросу о том, кто должен принимать

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

новую Конституцию Российской Федерации, в том случае, если этот вопрос не будет вынесен на референдум 11 апреля 1993 года.

Была заявлена и позиция, обосновывавшая нецелесообразность выборов в Учредительное собрание и вынесения соответствующего вопроса на референдум в условиях нынешней нестабильной экономической и политической ситуации, отсутствия развитой многопартийности, сильных политических партий в России. Об этом в секциях говорили, в частности народный депутат Российской Федерации И.В. Федосеев, депутат Мособлсовета К.В. Янков и другие.

В обобщенном виде аргументы «за» и «против» референдума и вынесения на него вопроса об Учредительном собрании, прозвучавшие на конференции, обобщил руководитель секции «Развитие конституционного процесса в России» А.Н. Мурашов.

Против выдвигались следующие соображения:

- референдум может не состояться из-за социально-политической апатии граждан Российской Федерации;

- Всероссийское Учредительное собрание в современных условиях не может быть ничем иным, как очередным местом политических споров политических партий; его авторитет станет падать так же быстро, как это произошло со Съездами народных депутатов СССР и Российской Федерации;

- если даже удастся избрать Учредительное собрание, оно даст результаты лишь к моменту перевыборов нынешнего депутатского корпуса;

- сложна проблема однозначной интерпретации результатов референдума;

- политики не должны заставлять народ решать такой сложный вопрос, как выбор одного варианта Конституции из множества; плебисцитарный способ решения конституционных проблем, как подтверждает мировой опыт, далеко не всегда является самым демократичным;

- даже самая демократическая Конституция будет фиктивной, пока в обществе не сложились силы, способные ее провести в жизнь;

- референдум может взорвать и без того шаткую стабильность в обществе;

- референдум может стимулировать отдельные республики, края, области к выходу из состава Российской Федерации;

- процесс конституционной реформы идет и без референдума и может быть завершен и без Учредительного собрания.

- В защиту позиции организаторов конференции высказывались следующие основные доводы:

- Учредительное собрание может дать общее направление, модель развития;

- референдум — демократическая процедура по определению; он даст возможность народу высказаться по конституционному соглашению 12 декабря 1992 года;

- референдум потому и нужен, что страна в глубоком кризисе; он наметит путь выхода;
- Россия может оказаться при неблагоприятном развитии событий без легитимных органов власти. Учредительное собрание — страхующий механизм;
 - самый мощный дестабилизирующий фактор — деятельность нынешних властей, следовательно, надо ускорить выборы;
 - Учредительное собрание лишь завершит работу по подготовке новой Конституции, варианты которой будут вынесены при его выборах.

Представляют интерес результаты проведенного за два дня до проведения конференции Петербургским социологическим центром анкетирования 1200 жителей Петербурга по вопросу: «Кто должен принимать Конституцию Российской Федерации в полном объеме?»

Получены следующие результаты:

Верховный Совет в его нынешнем составе — 4%.

Съезд народных депутатов в его нынешнем составе — 5%.

Верховный Совет нового состава — 25%.

Референдум — 6%.

Учредительное собрание — 38%.

Затруднились ответить — 22%.

На конференции были представлены 36 партий и общественных организаций (в том числе 12 всероссийских), 13 Советов различных регионов и уровней, народные депутаты Российской Федерации и Санкт-Петербургского Совета, ученые. Она вызвала большой интерес со стороны средств массовой информации. Ее ход широко освещался по телевидению, радио, в газетах Санкт-Петербурга.

На конференции были приняты рекомендации Съезду народных депутатов Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации (прилагаются).

**Ведущий специалист
Конституционной комиссии**

М.В. Гришина

РЕКОМЕНДАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРОЦЕССА В РОССИИ. ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ
И ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗЫВА ВСЕРОССИЙСКОГО
УЧРЕДИТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ»¹

К Съезду народных депутатов,
Верховному Совету РФ,
Президенту РФ,
Конституционному Суду РФ

В России продолжает нарастать социально-экономический кризис, который усугубляется противостоянием законодательной и исполнительной ветвей власти, порождающий хаос и вызывающий у россиян глубокую тревогу за будущее своего Отечества. Но мы должны осознать, что проблема не в плохих или хороших руководителях или органах власти, а в порочности, антинародности существующей системы.

Все ветви власти в одинаковой мере повинны в том, что народы России находятся в тяжелейшем материальном, социальном и духовном состоянии.

У власти во всех ее структурах и на всех уровнях, по-прежнему, в рамках старой советской системы, находится практически та же номенклатура бывшей КПСС.

Категорически отвергая путь «разгонов» и «свержений», Конференция рекомендует единственно возможный законный и мирный путь выхода из кризиса — путь созыва УС, независимого представительного органа самого народа, призванного решить коренной вопрос жизни россиян — учредить новое государственное устройство России путем принятия новой Конституции.

УС не должно заменять или подменять ныне существующие органы представительной, исполнительной или судебной властей. Оно должно принять и новую Конституцию, и новый Закон о выборах, после чего завершить свою работу.

По нашему мнению, неотъемлемой составной частью новой Конституции РФ должна стать Декларация прав человека.

Поддерживая необходимость проведения 11 апреля 1993 г. всероссийского референдума, мы в то же время считаем, что ключевым на нем должен стать вопрос о механизме принятия новой Конституции, без которого референдум утрачивает свое значение.

¹ Архив ФКР.

Все остальные вопросы, такие как: о государственном устройстве РФ, о разделении властей, о закреплении частной собственности, в том числе и на землю и другие вопросы, должны быть предметом обсуждения и принятия органом, принимающим новую Конституцию.

С момента утверждения вопросов, выносимых на референдум, должен быть объявлен мораторий на любые изменения в существующую Конституцию вплоть до принятия новой. В этот период все органы власти продолжают работать на основе действующего Основного Закона, Федеративного договора и Декларации о суверенитете РФ.

Для реализации рекомендаций Конференции необходима консолидация всех общественно-политических сил, поддерживающих идею созыва Учредительного собрания. С этой целью предлагается организовать общественный комитет для проведения организационной работы по реализации рекомендаций Конференции.

17–18 января 1993 года
г. С.-Петербург

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ
И ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ДВИЖЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 18 января 1993 г.¹**

г. Санкт-Петербург

Мы, представители политических партий и общественно-политических движений Российской Федерации, заявляем о своей поддержке идеи созыва Учредительного Собрания (Конституционной ассамблеи) для принятия новой Конституции России.

По-нашему глубокому убеждению, свободно избранное всеми гражданами России Учредительное Собрание (Конституционная ассамблея) должно решить только две основные задачи:

Во-первых, принять на основании итогов референдума 11 апреля 1993 года новую Конституцию Российской Федерации.

Во-вторых, принять новое законодательство России о выборах органов государственной власти.

После выполнения этих задач Учредительное Собрание (Конституционная ассамблея) заканчивает свою работу, а ее делегаты утрачивают полномочия.

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Вплоть до новых выборов органы государственной власти сохраняются.

Поддерживая необходимость проведения 11 апреля 1993 года всероссийского референдума, мы заявляем о необходимости включения в число его вопросов главного вопроса о механизме принятия новой Конституции России, без которого референдум утрачивает всякий смысл.

Настоящим заявлением мы учреждаем Общественный комитет в поддержку созыва Учредительного Собрания (Конституционной ассамблеи) и призываем политические силы и граждан Российской Федерации поддерживать наше заявление.

Заявление подписали представители:

Свободной демократической партии России

Народной партии России

Российского Учредительного Союза

Крестьянской партии России

Российского Движения Демократических Реформ

Народно-патриотической партии

Социал-демократической партии России

Российской социально-либеральной партии

Социально-либерального объединения Российской Федерации

ПИСЬМО ДИРЕКТОРА ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ Л.А. ОКУНЬКОВА от 21 января 1993 г. № 01-15/18¹

Председателю Верховного Совета
Российской Федерации
Р.И. Хасбулатову

Уважаемый Руслан Имранович!

Направляем Вам предложения Института законодательства и сравнительного правоведения по содержанию основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум 11 апреля 1993 г., рассмотренные и одобренные на заседании Ученого совета 18.01.93 г.

Предложения на 7 листах.

Директор Института

Л.А. Окуньков

¹ Архив ФКР.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Института законодательства и сравнительного правоведения по содержанию основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум 11 апреля 1993 г.¹

Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации поручено утвердить текст выносимого на референдум проекта основных положений новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Данный проект должен быть согласован с Президентом Российской Федерации и с Конституционным Судом Российской Федерации. При недостижении согласия отдельные формулировки проекта выносятся на альтернативное голосование. Постановление Съезда позволяет сделать вывод, что проект «основных положений новой Конституции Российской Федерации» достаточно краткий документ, сравнимый по жанру с декларацией, содержащий наиболее важные положения проекта новой Конституции.

Принятые Верховным Советом и согласованные с Президентом и Конституционным Судом основные положения должны рассматриваться как единый, целостный документ и принимаются либо отвергаются избирателями только «в пакете». Внесение альтернативных формулировок на голосование может привести к весьма серьезным последствиям. На первый взгляд, голосование по альтернативным формулировкам представляется привлекательным. Однако реальная оценка политических и социальных условий, в которых будет проводиться референдум, скорее склоняет к прогнозу, что вынесение на референдум таких формулировок увеличит вероятность, что ни один из вариантов не соберет необходимого числа голосов, и тогда все варианты будут считаться отклоненными.

Голосование по альтернативным формулировкам может иметь серьезные последствия для логической согласованности текста новой Конституции. То или иное сочетание ответов избирателей может закладывать противоречия как принципов, так и конкретных норм, которые будет практически невозможно устранить при принятии новой Конституции.

Очевидно, что основные положения проекта новой Конституции, выносимые на референдум, должны соответствовать проекту новой Конституции РФ, основные положения которого были одобрены Верховным Советом и шестым Съездом народных депутатов. В соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РФ «О толковании отдельных положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации „О стабилизации конституционного строя Российской Федерации“»

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

под «основными положениями новой Конституции» следует понимать основы общественного строя, основы организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, основы правового положения личности и другие принципы конституционного строя.

Данное толкование позволяет сделать вывод, что основные положения проекта новой Конституции, выносимые на референдум, не сводятся к содержанию раздела первого официального проекта Конституции «Основы конституционного строя». К ним необходимо отнести основы организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, принципы федерального устройства, некоторые принципы социальной и экономической политики государства. Основные положения не могут являться конспектом текста официального проекта Конституции либо избранных его разделов. Под ними понимаются принципы конституционного строя. Подход к основным положениям как к принципам конституционного строя обуславливает лаконичный стиль изложения их сущности.

Одновременно с утверждением текста основных положений проекта новой Конституции Верховному Совету РФ необходимо уточнить формулу референдума. Здесь важно прояснение следующих деталей: 1) посредством референдума принимается не часть Конституции, а высказывается поддержка конституционной реформе в направлении основных положений; 2) при одобрении ее основных положений Съезд народных депутатов принимает новую Конституцию на основе принципов, вынесенных на референдум. От четкости формулы референдума будут прямо зависеть его юридические последствия.

Не существует также полной ясности относительно правил подведения итогов предстоящего референдума. В соответствии с ч. 4 статьи 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» итоги референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции определяются большинством голосов от общего числа избирателей, включенных в списки для голосования. Итоги иных референдумов подводятся по большинству голосов избирателей, принявших участие в голосовании (ч. 3 статьи 35 Закона). Очевидно, что назначенный на 11 апреля 1993 года референдум по своему значению является конституционным, однако при голосовании по основным положениям не принимается, изменяется либо дополняется Конституция (как это записано в ч. 4 ст. 35 Закона). Поэтому для приведения процедуры подведения итогов голосования на предстоящем референдуме в соответствии с его конституционным значением необходимо официальное толкование Верховным Советом статьи 35 Закона «О референдуме РСФСР». Полагаем, что это толкование могло бы установить, что результаты референдума 11 апреля 1993 г. определяются согласно ч. 4 ст. 35 Закона.

Отрицательные итоги референдума обяжут Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации заново пересмотреть концепцию и основные положения новой Конституции. Возникает ситуация, ана-

логичная отклонению законопроекта Верховным Советом в первом чтении. Отклонение основных положений новой Конституции на референдуме не может повлечь роспуска Съезда народных депутатов, Верховного Совета РФ либо отставку Президента РФ. Такого рода выводы не вытекают из действующих норм и нарушали бы Конституцию Российской Федерации.

Если референдум будет признан несостоявшимся, то Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ вправе отложить проведение референдума в соответствии со ст. 35 Закона о референдуме, либо принять новую Конституцию без проведения референдума.

Бюллетень для голосования на референдуме мог бы выглядеть следующим образом:

«Согласны ли Вы с тем, чтобы Съезд народных депутатов Российской Федерации принял новую Конституцию Российской Федерации, основывающуюся на следующих принципах:

1. Российская Федерация — Россия есть суверенное, демократическое, федеративное государство с республиканской формой правления. Единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. В Российской Федерации человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью. Все люди равны в правах и свободах. Каждый человек имеет право на защиту со стороны государства от незаконных посягательств на его права и свободы.

3. Государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, обеспечивает единство государства и право народов на свободное развитие и самоопределение в составе Российской Федерации.

4. Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.

Законодательную власть Российской Федерации осуществляет Верховный Совет Российской Федерации, действующий постоянно и состоящий из верхней и нижней палат.

Президент Российской Федерации является главой исполнительной власти Российской Федерации.

Судебная власть Российской Федерации принадлежит федеральным судам. Конституционный Суд Российской Федерации обеспечивает верховенство Конституции Российской Федерации.

5. Выборы Верховного Совета Российской Федерации и Президента Российской Федерации являются свободными, всеобщими, равными, прямыми при тайном голосовании.

6. Государство охраняет труд и здоровье людей, устанавливает минимальный уровень заработной платы, обеспечивает поддержку семье, материнству, отцовству и детству, молодежи, инвалидам и пожилым людям,

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты, обеспечивает экологическую безопасность. Государство заботится о развитии образования, науки и культуры.

7. В Российской Федерации обеспечивается свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их правовая защита, добросовестная конкуренция. Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

8. Земля в Российской Федерации может находиться в частной, муниципальной и государственной собственности.

Собственник земли вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей. Владение, распоряжение и пользование землей не может осуществляться в ущерб интересам всего народа Российской Федерации.

9. Государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественные объединения, должностные лица и граждане действуют в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами. Правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

10. Российская Федерация является полноправным членом мирового сообщества, проводит в жизнь и соблюдает общепризнанные принципы и нормы международного права.

При составлении приведенного выше текста основных положений было обращено внимание на следующие принципиальные моменты:

- формулировки положений, затрагивающих вопросы федеративного устройства Российской Федерации, не могут тем или иным образом изменять статус субъектов Федерации. Это требование прямо, вытекает из ст. 1 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР»;
- принцип разделения властей как основополагающий для организации государственной власти Российской Федерации раскрывается прежде всего через взаимоотношения высших органов государственной власти Российской Федерации, поэтому в основных положениях прежде всего следует в краткой форме описать основы правового статуса этих органов;
- основы правового статуса личности, социальные гарантии для человека, которые обеспечиваются государством, являются наиболее близкими и понятными большинству избирателей. Данные положения должны быть сформулированы максимально конкретно и достаточно полно, чтобы каждый избиратель, прочитав их, мог четко представлять взаимосвязь этих конституционных положений и своих собственных интересов.

В заключении предлагаем обратить внимание Верховного Совета Российской Федерации на необходимость ускорить работу как по составлению текста основных положений Конституции, так и по подготовке самого проекта новой Конституции. Отсутствие указанных официальных документов значительно затрудняет разъяснительную работу по референдуму среди

населения, сводит на нет предусмотренное Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» право на агитацию по вопросам, поставленным на референдуме. Существует реальная опасность, что референдум может дать отрицательный результат не столько по идейно-политическим мотивам, а из-за неподготовленности значительной части населения к восприятию вопросов референдума и, соответственно, получения случайных ответов граждан на вопросы референдума. Поэтому было бы целесообразно, чтобы Верховный Совет Российской Федерации безотлагательно выработал план мероприятий по разъяснительной и агитационной работе в связи с подготовкой и проведением референдума.

Проект
от 22 января 1993 г.
Подготовлен
Рабочей группой
Конституционной комиссии

Основные положения новой Конституции Российской Федерации, выносимые на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.¹

1. Российская Федерация — это суверенное федеративное государство, в котором ее народы осуществляют право на свободное развитие и самоопределение.

2. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, противоречащие российской Конституции, не имеют юридической силы.

3. Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, права и свободы являются высшей ценностью и защищаются государством. Перед законом и судом все равны.

4. Каждый вправе быть собственником. Собственность, в том числе на землю, во всех формах: частной, государственной, муниципальной и других — признается и гарантируется. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу.

5. Социальная защита граждан, достижение благосостояния человека и общества — важнейшая задача государства.

6. Система государственной власти в Российской Федерации основывается на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 9.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

7. Государственная власть децентрализуется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, автономных округов, а также местным самоуправлением.

8. Единственным законодательным органом Российской Федерации является ее Верховный Совет, избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

9. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Российской Федерации. Совет Министров (Правительство) Российской Федерации формируется Президентом Российской Федерации при участии Верховного Совета Российской Федерации.

10. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы.

Проект
от 23 января 1993 г.

Подготовлен
Рабочей группой
Конституционной комиссии
на основе альтернативных проектов

Основные положения новой Конституции Российской Федерации, выносимые на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.¹

Согласны ли Вы с тем, чтобы основными положениями новой Конституции Российской Федерации были:

1. Российская Федерация — это суверенное государство с республиканской формой правления. Ее государственное устройство основывается на принципе федерализма.

2. В Российской Федерации человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью и защищаются государством. Все равны в правах и свободах.

3. В Российской Федерации признаются и гарантируются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестная конкуренция, разнообразие и равноправие всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной, частной, общественных объедине-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 10—11.

ний. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу. Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

4. Каждый гражданин Российской Федерации может иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей не должно противоречить интересам общества.

5. Государство охраняет труд и здоровье людей, обеспечивает право на отдых, право на образование, право на жилище, устанавливает и гарантирует пенсии, пособия и иные формы социальной защиты. Цель государства — достижение благосостояния человека и общества.

6. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Власть в государстве осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных области и округов, а также органами местного самоуправления.

7. Единственным законодательным органом Российской Федерации в будущей Конституции является ее Верховный Совет, непосредственно избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

8. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Российской Федерации. Совет Министров (Правительство) Российской Федерации формируется Президентом Российской Федерации. Председатель и члены Совета Министров (Правительства) Российской Федерации, определяемые Конституцией Российской Федерации, назначаются Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации.

9. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.

10. Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

11. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, противоречащие российской Конституции, не имеют юридической силы.

Да Нет
ненужное зачеркнуть

Предложения

по формулировке вопросов на референдуме 11 апреля 1993 г.

Бюллетень № 1

Считаете ли вы, что новая Конституция Российской Федерации должна быть основана на следующих положениях?

- Россия - это федеративное государство с республиканской формой правления. Самоопределение наций возможно только в рамках Российской Федерации.
- Россия признает все международные документы о правах человека
- В России ни один орган или должностное лицо не имеет права осуществлять всю полноту государственной власти.
- Российский Парламент состоит из двух палат, избираемых непосредственно народом. Парламент только принимает законы.
- Российский Президент избирается непосредственно народом как глава федеральной исполнительной власти.
- Судебную власть в России осуществляют независимые суды, которые вправе контролировать соблюдение Конституции и законов Парламентом и Президентом.
- Названные положения могут быть пересмотрены только народом посредством референдума.

Бюллетень № 2

Считаете ли вы, что новая Конституция Российской Федерации должна приниматься специально созданным для этого органом /Учредительным собранием, Конституционной ассамблеей и т.п./, а после ее принятия должны быть проведены выборы Парламента и Президента?

д-р юрид. наук
М. Краснов

¹ Архив ФКР.

ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ
И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИМ СВЯЗЯМ
Е.А. АМБАРЦУМОВА
от 28 января 1993 г. № 7-3-1130¹

Заместителю Председателя
Верховного Совета Российской Федерации,
заместителю Председателя
Конституционной комиссии
Н.Т. Рябову

Уважаемый Николай Тимофеевич!

По нашему мнению, проект «Основных положений» новой Конституции Российской Федерации для всероссийского референдума, подготовленный Рабочей группой Конституционной комиссии, нуждается в определенных уточнениях. Во-первых, проект было бы желательнее существенно сократить, не вынося на референдум второстепенные и технические вопросы. Во-вторых, было бы необходимо устранить в проекте некоторые противоречия, а также расплывчатые и нечетко сформулированные положения. Так, из пункта 1 было бы желательнее исключить положение о самоопределении, так как в данном контексте речь идет о самоопределении только в рамках Российской Федерации. В соответствии с международным правом, если речь идет о «народе» и о «самоопределении», то способом осуществления права на самоопределение может быть и создание суверенного и независимого государства (Декларация о принципах международного права, принятая Генассамблеей ООН 24 октября 1970 г.). Поскольку каждый народ в любом случае имеет право на самоопределение в соответствии с международным правом и вне зависимости от того, как это определено национальным законодательством того или иного государства, было бы оправданно не включать это положение в таком спорном виде в данный проект.

Двусмысленным выглядит в пункте 4 слово «иметь», в силу своей неопределенности создающее иллюзию, что земля будет бесплатно распределена между всеми гражданами. Наверное, правильнее было бы тут сказать о праве приобрести земельный участок в собственность.

Излишним представляется и указание на необходимость согласования с Верховным Советом состава Правительства (пункт 8). Этот вопрос уже

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

предопределен соответствующими решениями и в данном случае вряд ли требует дополнительного подтверждения.

Уточненный проект «Основных положений» прилагается. Как Вы убедитесь, вопросы можно разместить на одной странице, что вполне доступно для всех участников референдума.

Председатель Комитета

Е.А. Амбарцумов

Исправленный проект
Предлагается Председателем
Комитета по международным делам

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ новой Конституции Российской Федерации, вносимые на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года

Согласны ли Вы с тем, чтобы основными положениями новой Конституции Российской Федерации были:

1. Государственное устройство Российской Федерации основывается на федеративном принципе, обеспечивает единство государства и право всех народов, составляющих Российскую Федерацию, на свободное развитие в ее составе.

2. В Российской Федерации человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью и защищаются государством. Все граждане равны в правах и свободах.

3. В Российской Федерации признаются и гарантируются свобода экономической деятельности, труда и предпринимательства, разнообразие и равноправие всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной, частной, общественных объединений. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу.

Каждый гражданин Российской Федерации может приобрести в собственность земельный участок.

4. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти.

Законодательным органом Российской Федерации является ее Верховный Совет (парламент), непосредственно избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Россий-

ской Федерации и формирует Совет Министров (Правительство) Российской Федерации.

Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.

ДА. НЕТ.

Проект
Подготовил д.ю.н. Ю.М. Батурин
по просьбе Рабочей группы
Конституционной комиссии

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

В соответствии с решением VII Съезда народных депутатов Российской Федерации Верховный Совет РФ по согласованию с Президентом РФ формулирует основные положения новой Конституции РФ, выносимые на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г., и постановляет:

Российская Федерация (Россия) — суверенная демократическая республика, ставящая своей целью стать правовым государством, в котором все равны в правах и свободах независимо от расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, социального происхождения, общественного, имущественного и должностного положения, убеждений, отношения к религии, участия в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств,

готовясь к принятию своей Конституции — высшего закона страны, выбирает основы конституционного строя и ставит на голосование следующие вопросы:

1. Согласны ли Вы с тем, что основа Российской Федерации — Федеративный договор и другие акты конституционного значения? («Да» — «Нет»).

2. Народовластие обеспечивается на основе свободного участия граждан в политической жизни и многопартийности? («Да» — «Нет»).

3. Единая система государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти? («Да» — «Нет»).

4. В Российской Федерации обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, основанные на равенстве всех форм собственности, включая частную? («Да» — «Нет»).

Голосование производится четырьмя бюллетенями.

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Ответ «да» на первый вопрос означает, что государственно-территориальное устройство Российской Федерации обеспечивает единство государства, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными округами — как равноправными субъектами Российской Федерации — определяется Конституцией РФ, включающей в себя содержание Федеративного договора.

Ответ «нет» на первый вопрос означает, что соотношение Конституции, Федеративного договора и других актов конституционного значения должно быть изменено. Ответ «нет» не может толковаться как требование унитарного государства либо конфедерации.

Ответ «да» на второй вопрос означает, что многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть через систему государственных органов, местное самоуправление, а также путем референдумов и других форм непосредственной демократии. Выборы Верховного Совета РФ, Президента и Вице-президента РФ, законодательных собраний и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления являются свободными, всеобщими, равными, прямыми при тайном голосовании. Все партии имеют равное право на выдвижение своих представителей для управления государством.

Ответ «нет» на второй вопрос означает, что система органов власти должна быть пересмотрена. Ответ «нет» не может толковаться как требование каких-либо ограничений указанных свобод и (или) установления какого-либо преимущества одной из партий.

Ответ «да» на третий вопрос означает, что единственный законодательный орган Российской Федерации — Верховный Совет РФ (действующий постоянно и состоящий из двух палат), что исполнительной властью руководит Президент РФ (глава государства, представляющий Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях), что судебная власть принадлежит судам (судьи, присяжные и народные заседатели независимы).

Ответ «нет» на третий вопрос означает, что форма законодательной и исполнительной власти и (или) соотношение между ними должно быть изменено. Ответ «нет» не может толковаться как ущемление прерогатив судебной власти.

Ответ «да» на четвертый вопрос означает, что каждый имеет право быть собственником; что собственность во всех ее формах признается и гарантируется; что использование права собственности не должно противоречить общественному благу. Земля, недра, воды и другие природные объекты находятся в государственной, частной и иной собственности и одновременно являются достоянием народов. Сосредоточение земли и других природных объектов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается.

Ответ «нет» на четвертый вопрос означает, что должны быть введены особые ограничения на свободу экономической деятельности и (или) на равенство всех форм собственности. Ответ «нет» не может толковаться как полный запрет свободы экономической деятельности и (или) каких-либо форм собственности.

Конституция РФ не может противоречить основным положениям, которые приняты референдумом. Конституция РФ должна иметь прямое действие и подлежать применению на всей территории Российской Федерации. Правовые акты, противоречащие Конституции РФ, не имеют юридической силы. Гарантом конституционной законности является Конституционный Суд Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

от 29 января 1993 г.

к проекту постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года¹

Во исполнение Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционно-го строя Российской Федерации» 12 января 1993 года на рабочем заседании Конституционной комиссии намечен план подготовки проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года.

В соответствии с планом проведены предварительные консультации между руководителями ветвей федеральной государственной власти, лидерами общественных объединений. К выработке проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации» привлечены специалисты Парламентского центра Российской Федерации, ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации, Института государства и права РАН, других научных центров и высших учебных заведений Российской Федерации.

На 29 января 1993 года в Конституционную комиссию поступило 10 вариантов проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации» для вынесения их на всероссийский референдум.

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

23 и 29 января Рабочая группа Конституционной комиссии с участием представителей Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления рассмотрела все поступившие варианты проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации» и с их учетом выработала обобщенный вариант проекта, выносимый на рассмотрение Президиума Верховного Совета Российской Федерации.

Копии вариантов проекта «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», поступившие в Конституционную комиссию, прилагаются.

**Заместитель Председателя
Конституционной комиссии**

Н.Т. Рябов

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 29 января 1993 г. № 4391-1¹

О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 г.

Рассмотрев во исполнение Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Направить проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации для рассмотрения.

Направить указанный проект Президенту Российской Федерации и Конституционному Суду Российской Федерации.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 6. Ст. 238.

2. Предложить Конституционной комиссии Российской Федерации доработать проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации с учетом поступивших замечаний и предложений и до 7 февраля 1993 года направить его для согласования Президенту Российской Федерации и Конституционному Суду Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

Приложение

**Основные положения новой Конституции
Российской Федерации,
выносимые на всероссийский референдум
11 апреля 1993 г.**

Согласны ли Вы с тем, чтобы основными положениями новой Конституции Российской Федерации были:

1. Российская Федерация — это суверенное государство с республиканской формой правления. Ее государственное устройство основывается на принципе федерализма.

2. В Российской Федерации человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью и защищаются государством. Все равны в правах и свободах.

3. В Российской Федерации признаются и гарантируются свобода экономической деятельности, труда и предпринимательства, равноправие всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной, частной, общественных объединений. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу. Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

4. Каждый гражданин Российской Федерации вправе иметь и приобретать в частную собственность землю. Владение, пользование и распоряжение землей не должно противоречить интересам общества.

5. Государство охраняет труд и здоровье людей, обеспечивает право на отдых, право на образование, право на жилище. Оно устанавливает и гарантирует пенсии, пособия и иные формы социальной защиты. Цель государства — достижение благосостояния человека и общества.

6. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а так-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

же органами местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, включающей содержание Федеративного договора.

7. Единственным законодательным органом Российской Федерации в будущей Конституции является ее Верховный Совет (парламент), непосредственно избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

8. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Российской Федерации. Совет Министров — Правительство Российской Федерации — формируется Президентом. Председатель и определяемые Конституцией Российской Федерации члены Совета Министров — Правительства назначаются Президентом с согласия Верховного Совета Российской Федерации.

9. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.

10. Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

11. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, противоречащие Российской Конституции, не имеют юридической силы.

Провести не позднее весны 1994 года одновременно прямые всеобщие выборы народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

ДА НЕТ
ненужное
зачеркнуть

**ПИСЬМО
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИССИИ
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ, ПЛАНАМ, НАЛОГАМ И ЦЕНАМ
от 3 февраля 1992 г. № 51/145¹**

Ответственному секретарю
Конституционной комиссии
Российской Федерации
О.Г. Румянцеву

Уважаемый Олег Германович!

Комиссия по бюджету, планам, налогам и ценам рассмотрела проект Основных положений новой Конституции РФ, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, разработанный Рабочей группой Конституционной комиссии на основе альтернативных проектов, и предлагает новый вариант редакции вопросов.

Заместитель председателя Комиссии

И.А. Рогачева

**Основные положения
новой Конституции Российской Федерации,
выносимые на всероссийский референдум
11 апреля 1993 года**

Согласны ли Вы с тем, чтобы основными положениями новой Конституции Российской Федерации были:

1. Российская Федерация — это суверенное государство с республиканской формой правления, основанное на принципе федерализма.

Да Нет

2. В Российской Федерации признается равноправие всех форм собственности, включая частную. Никто не может быть незаконно отрешен от своей собственности.

Да Нет

3. Каждый гражданин Российской Федерации может иметь в частной собственности землю, использование ее не должно противоречить интересам общества.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 65—67.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Да Нет

4. Государство гарантирует гражданам право на социальную защиту, обеспечивая пенсиями, пособиями и иными ее формами.

Да Нет

5. Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную на всех ее уровнях: федеральной, республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных области и округов, местного самоуправления.

Да Нет

6. Единственным законодательным органам Российской Федерации является двухпалатный Верховный Совет, избираемый народом и действующий постоянно.

Да Нет

7. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — возглавляет исполнительную власть Российской Федерации. Правительство (Совет Министров) Российской Федерации формируется и назначается с согласия Верховного Совета Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии с перечнем должностей, установленным Конституцией Российской Федерации.

Да Нет

8. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.

Да Нет

9. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, не соответствующие российской Конституции, не имеют юридической силы.

Да Нет

ненужное зачеркнуть

**Поправки Комитета Верховного Совета
Российской Федерации
по законодательству к проекту
Основных положений новой Конституции,
выносимых на референдум¹**

Проект Основные положения новой Конституции Россий- ской Федерации, выносимые на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года	Редакция Основных положений, предла- гаемая Комитетом по законодательству	Обоснование по- правок Комитета по законодатель- ству
1	2	3
Согласны ли Вы с тем, чтобы основными положениями новой Конституции Российской Феде- рации были:		
1. Российская Федерация — это суверенное государство с ре- спубликанской формой правле- ния. Ее государственное устрой- ство основывается на принципе федерализма.	Пункт 1 изложить в следующей редак- ции: «1. Российская Фе- дерация — суве- ренная республи- ка, основанная на принципах государ- ственного единства, федерализма и ра- венства субъектов федерации.».	
2. В Российской Федерации че- ловек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная не- прикосновенность и безопас- ность, права и свободы явля- ются высшей ценностью и за- щищаются государством. Все равны в правах и свободах.	Пункт 2 изложить в следующей редак- ции: «2. В Российской Федерации чело- век, его жизнь и здо- ровье, неприкос- новенность и безо- пасность являются высшей ценностью	Равенство в пра- вах и свободах не абсолютно — ис- ключить. Необходимо за- крепить принцип обеспечения го- сударством прав и свобод, тогда пункт 5 исключить.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 74—76.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

1	2	3
	и защищаются государством. Государство обеспечивает гарантии реализации прав и свобод граждан.».	
3. В Российской Федерации признаются и гарантируются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестная конкуренция, разнообразие и равноправие всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной, частной, общественных объединений. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу. Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.	В пункте 3 оставить только первое предложение, после слова «объединений.» текст исключить.	Излишняя детализация и неоднозначные понятия: «произвольно», «общественное благо», «хозяйственная жизнь».
4. Каждый гражданин Российской Федерации может иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей не должно противоречить интересам общества.	Пункт 4 сохранить в предложенной редакции.	
5. Государство охраняет труд и здоровье людей, обеспечивает право на отдых, право на образование, право на жилище, устанавливает и гарантирует пенсии, пособия и иные формы социальной защиты. Цель государства — достижение благосостояния человека и общества.	Пункт 5 изложить в следующей редакции: (бывший пункт 11) «5. Российская Федерация признает верховенство Конституции и закона. Правовые акты и действия, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы.».	Пункт 5 содержит положения общего характера, имеющиеся в действующей Конституции. Достаточно пункта 2 в новой редакции. Пункт 11 поднять в пункт 5, причем Конституцию нельзя «отрывать» от закона.

1	2	3
<p>6. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Власть в государстве осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных области и округов, а также органами местного самоуправления.</p>	<p>Пункты 6 и 7 сохранить в предложенной редакции.</p>	
<p>7. Единственным законодательным органом Российской Федерации в будущей Конституции является ее Верховный Совет, непосредственно избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.</p>		
<p>8. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Российской Федерации. Совет Министров (Правительство) Российской Федерации формируется Президентом Российской Федерации. Председатель и члены Совета Министров (Правительства) Российской Федерации, определяемые Конституцией Российской Федерации, назначаются Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации.</p>	<p>В пункте 8 слово «деятельностью» заменить словом «органами».</p>	

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

1	2	3
9. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.	В пункте 9 первое предложение исключить.	Разделение властей закреплено в пункте 6.
10. Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.	Пункт 10 изложить в следующей редакции: «Российская Федерация вправе вступать в союзы, принимать на себя международные обязательства и выполнять их.».	Предлагаемая редакция более точно отражает принципы межгосударственных отношений.
11. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, противоречащие российской Конституции, не имеют юридической силы.	Пункт 11 исключить.	Принцип верховенства Конституции и законов должен быть закреплён выше, в пункте 5.

**МАТЕРИАЛ СЕКРЕТАРИАТА
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ**

**О вопросах, представленных
Президентом Российской Федерации
для вынесения на всероссийский референдум
11 апреля 1993 г.¹**

В сопроводительной фразе к предложенным вопросам Президент РФ указывает, что они представлены в соответствии с решением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации. Решение, принятое седьмым Съездом относительно референдума 11 апреля, было одно, а именно Постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федера-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 79—81.

ции». В соответствии с данным документом Верховному Совету Российской Федерации поручается утвердить текст выносимого на референдум проекта Основных положений новой Конституции Российской Федерации, согласованный с Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации. В случае же недостижения согласия по отдельным формулировкам проекта они выносятся на альтернативное голосование.

В вышеуказанном Постановлении Съезда не определено, кто должен выступить инициатором согласования. Эту роль взял на себя Президиум Верховного Совета Российской Федерации и 29 января 1993 года рассмотрел представленный Рабочей группой Конституционной комиссии проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, и принял по данному вопросу Постановление «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года». В соответствии с этим документом проект Основных положений направлялся Президенту РФ и Конституционному Суду РФ, что и было сделано в тот же день и отправлено за подписью заместителя Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябова. Одновременно Конституционной комиссии предлагалось доработать проект и до 7 февраля 1993 года направить его для согласования Президенту Российской Федерации и Конституционному Суду Российской Федерации. С этой целью 9 февраля 1993 года в Кремле состоялось Пленарное заседание Конституционной комиссии под руководством ее Председателя Б.Н. Ельцина.

На данном заседании Б.Н. Ельцин сказал, что: (цитируется по стенограмме) «Проект, который принял Президиум Верховного Совета, я лично считаю неприемлемым по набору вопросов. И не только потому, что нарушается процедура».

Во-первых, процедура не нарушается, ибо в соответствии с п. 6 ст. 114 Конституции Российской Федерации Президиум Верховного Совета Российской Федерации организует подготовку и проведение народных голосований (референдумов), во-вторых, поскольку иное не определено Постановлением о стабилизации конституционного строя Российской Федерации, то Президиум Верховного Совета был вправе и обязан взять на себя инициативу согласования Основных положений, в-третьих, Конституционная комиссия не обратила внимание на предложение Президиума доработать проект Основных положений и направить его на согласование Президенту РФ и Конституционному Суду РФ. А поскольку процедура нигде не определена, то направление Н.Т. Рябовым 29 января 1993 года проекта основных положений, рассмотренных в этот же день Президиумом Верховного Совета Российской Федерации, можно рассматривать как направление для согласования Президенту РФ и Конституционному Суду РФ. Хотя в сопроводительном письме и нет слова «согласование». Поскольку Постановление Президиума было принято во исполнение Постановления Съезда

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

Президент РФ не дал своих замечаний и предложений по представленному документу и только 7 марта 1993 направил в Верховный Совет Российской Федерации свой вариант вопросов для вынесения на референдум 11 апреля 1993 года. Президент называет их «вопросы» и не определяет как Основные положения новой Конституции. Но поскольку он пишет, что представляются они в соответствии с решением седьмого Съезда, то, следовательно, это и есть проект Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум 11 апреля 1993 г., представленный Президентом РФ.

Таким образом, согласия по Основным положениям новой Конституции Российской Федерации с Президентом РФ не достигнуто, и исходя из Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», на референдум должны быть вынесены альтернативные формулировки.

Из Конституционного Суда также не поступило никакого ответа на направленный Президиумом проект Основных положений. В этом случае либо Конституционный Суд согласен с формулировками, рассмотренными Президиумом, либо не рассматривал этот вопрос.

Президент представил четыре вопроса, которые можно считать Основными положениями. Возникает вопрос: какого проекта новой Конституции? Что значит президентская республика? Это не юридический термин, а чисто научный, предложенный весьма условно. Нет в мировой практике четкого правового понятия и определения термина «президентская республика». Второй вопрос, предложенный Президентом, не противоречит проекту Основных положений, рассмотренному Президиумом, и с ним можно согласиться даже в формулировке Президента, так же как и с четвертым — относительно частной собственности на землю. Что касается третьего вопроса, относительно Конституционного собрания, это тоже можно принять как основное положение новой Конституции. Но это вовсе не значит, что новая Конституция после действующей должна так приниматься. Это положение будет записано в новой Конституции, которая будет принята. А вот следующая, т.е. через одну, должна будет приниматься Конституционным собранием, если за этот вопрос выскажется большинство.

Таким образом, мы видим, что формулировки, предложенные Президентом под пунктом 1 и пунктом 3, можно рассматривать как альтернативные и именно так их утверждать вместе с текстом, рассмотренном на Президиуме, либо все вопросы, предложенные Президентом, рассматривать как предмет для согласования и продолжить этот процесс, тем более что так и нет ответа от Конституционного Суда.

Поэтому рассмотрение данного вопроса имеет смысл только при участии самого Президента РФ или его представителя, от которого необходимо получить ответ: это альтернативные формулировки, или предмет для согласования?

**РАСПОРЯЖЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 2 февраля 1993 г. № 70-рп¹**

**О мерах по обеспечению всероссийского референдума
11 апреля 1993 года**

В соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 14 января 1993 г. N 4291-1 «О мерах по обеспечению проведения всероссийского референдума 11 апреля 1993 года», а также в целях организационного, финансового и материально-технического обеспечения подготовки и проведения всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации:

1. Образовать правительственную комиссию по обеспечению подготовки и проведения всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

2. Назначить председателем правительственной комиссии Шумейко В.Ф., первого заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

3. Утвердить персональный состав правительственной комиссии согласно приложению.

4. Установить, что основными задачами правительственной комиссии являются: координация работы центральных органов федеральной исполнительной власти, органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по организационному, финансовому и материально-техническому обеспечению подготовки и проведения всероссийского референдума; оказание помощи Центральной комиссии всероссийского референдума и окружным комиссиям всероссийского референдума в осуществлении возложенных на них задач.

5. Правительственной комиссии провести анализ представленного Верховным Советом Российской Федерации на согласование проекта основных положений новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, а также позиций политических партий, общественных организаций и массовых движений по вопросам всероссийского референдума и внести соответствующие предложения.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

¹ САПП РФ. 1993. № 6. Ст. 519.

**Персональный состав
правительственной комиссии по обеспечению подготовки
и проведения всероссийского референдума по основным
положениям новой Конституции (Основного Закона)
Российской Федерации**

- Шумейко В.Ф. — первый заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации (председатель комиссии)
- Филатов С.А. — Руководитель Администрации Президента Российской Федерации (заместитель председателя комиссии)
- Шахрай С.М. — заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, Председатель Госкомнаца России
- Яров Ю.Ф. — заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации
- Арефьев Е.П. — заместитель Руководителя Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации (секретарь комиссии)
- Баранников В.П. — Министр безопасности Российской Федерации
- Барчук В.В. — Министр финансов Российской Федерации
- Булгак В.Б. — Министр связи Российской Федерации
- Ерин В.Ф. — Министр внутренних дел Российской Федерации
- Ефимов В.Б. — Министр транспорта Российской Федерации
- Фадеев Г.М. — Министр путей сообщения Российской Федерации
- Федотов М.А. — Министр печати и информации Российской Федерации
- Кокошин А.А. — первый заместитель Министра обороны Российской Федерации

Распоряжение Президента Российской Федерации от 2 февраля 1993 г.

- Николаев М.Е. — Президент Республики Саха (Якутия)
- Слива А.Я. — официальный представитель Президента Российской Федерации по правовым вопросам в Верховном Совете Российской Федерации
- Тяжлов А.С. — глава администрации Московской области, председатель Российского союза руководителей территориальных органов исполнительной власти
- Кирпичников В.А. — председатель Союза российских городов

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Суммирует

Вр 21 от 2.02.93 *Конституция Комиссия*

Наиболее крупные мероприятия,
проводимые постоянными комиссиями палат и комитетами Верховного Совета
Российской Федерации в рамках шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации (до 01.07.93 г.)

№№ п/п	Наименование мероприятия	Кто говорит и проводит	Место и дата проведения	Предполагае- мое коли- чество участников	Предполагаемое участие руково- дителей ВС РФ
1	Конференция "Переход к новой экономиче- ской модели и ее отражение в Консти- туции Российской Федерации"	Конституционная комиссия Ковлягин А. Ф.	г. Москва, Парламентский центр 18-19.02.93 г.	100	Рябов Н. Т. Соколов В. С.
2	Конференция "Ход конституционной рефор- мы в республиках в составе Российской Федерации и механизм реализации федера- тивного договора"	Конституционная комиссия Булдаев С. Н. Комиссия Совета Национальностей по международно- ным, Медведев Н. П.	Саранск, Мордовский ГУ 23-24.02.93 г.	80	
3	Конференция "Проблема новой Конституции РФ и идеи Учредительного собрания"	Конституционная комиссия Шейнис В. Л. Федосеев И. В.	г. Москва, Парламентский центр 25.05.93 г.	200	Рябов Н. Т. Абдулгалипов Р. Л.

И. В. Федосеев

Секретарь Конституционной
комиссии

Информацию сдать в Организационный отдел Верховного Совета РФ до 04.02.93 г.

¹ Архив ФКР.

МАТЕРИАЛ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум¹

I

11 апреля 1993 года граждане России сделают свой исторический выбор. Политическая и правовая реформа в обществе и государстве достигла той фазы, когда для дальнейшего ее продвижения необходим совет с народом страны. И не просто совет, а законодательное закрепление воли граждан, выраженной на референдуме по основным принципам конституционного строя.

Вы знаете, что впервые решение о всероссийском референдуме по основным положениям новой Конституции было принято Съездом народных депутатов РФ еще в июне 1990 года. С того времени в жизни нашей страны произошли коренные перемены: Российская Федерация стала самостоятельным государством, ее политическая, экономическая и правовая системы сегодня принципиально отличаются от тех, которые были заложены в Конституции РСФСР 1978 года. Стремительная эволюция нашего общества и государства, направление которой во многом определялось Съездом народных депутатов Российской Федерации, ее Верховным Советом и Конституционной комиссией в своей стратегической перспективе прогрессивна, отвечает интересам нашего народа.

Конституционно закреплены такие фундаментальные принципы, как приоритет прав человека над правами государства и общества — Декларация прав человека стала неотъемлемой частью нашей Конституции; политический плюрализм; многообразие и равноправие форм собственности, включая право частной собственности на землю; разделение властей: введены новые для нашей страны институты Президента страны и Конституционного Суда, а Верховный Совет стал постоянно действующим органом представительной и законодательной власти; федерализм получил свое развитие в Федеративных договорах, содержание которых органически вошло в Основной Закон страны.

Перечисленное позволяет осознать и масштабы, и глубину правовой реформы, уже проведенной в стране Съездом народных депутатов Российской Федерации и его органами.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 44—53.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Поэтому сегодня вынесение на референдум основных положений новой Конституции — это, по существу, вынесение на суд народа, на всенародную ратификацию уже реализованных конституционных принципов.

Вопрос о том, быть или не быть референдуму 11 апреля сего года, Съездом народных депутатов решен однозначно: известными вам Постановлениями Съезда — от 22 июня 1990 года «О некоторых вопросах подготовки проекта Конституции РСФСР» и от 12 декабря 1993 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации». Конституционная комиссия — не тот орган, в компетенцию которого входит вопрос об отмене референдума. Но поскольку в последнее время с заявлениями о целесообразности отмены референдума выступила часть народных депутатов России, центральные органы ряда политических объединений, считал бы необходимым изложить вот какие соображения по этому вопросу.

Референдум по основным положениям новой Конституции Российской Федерации может способствовать разрешению политического кризиса в нашем обществе (а его недвусмысленным проявлением стал конфликт в декабре прошлого года между Президентом России и Съездом народных депутатов).

Референдум может способствовать консолидации нашего общества, достижению согласия по основам конституционного строя, если не стремиться расширить кризис преднамеренной постановкой конфронтационных вопросов. Всенародное одобрение основных положений Конституции повысит устойчивость, стабильность нашего строя.

И наконец, есть еще одно, чисто формальное соображение: допустим, Съезд может отменить свое решение о проведении референдума, но кто отменит требование двух миллионов граждан России о проведении референдума по вопросу частной собственности на землю?

Формы собственности, их правовые гарантии, роль государства в хозяйственной деятельности занимают центральное место в основных положениях новой Конституции. Именно в вопросах о роли государства в экономической сфере, о социальных функциях государства принципиально отличаются позиции парламента и Президента. Два месяца, прошедшие после седьмого Съезда народных депутатов, показали, что сближения позиций не произошло. И здесь народ России может — и сможет — выступить арбитром.

II

12 января 1993 года на рабочем заседании Конституционной комиссии был намечен план подготовки проекта Основных положений, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года. Как вы помните, мы внесли предложение сформировать совместную рабочую группу по подготовке проекта Основных положений новой Конституции, в которой вместе бы работали специалисты органов законодательной и исполнительной власти. Эти предложения в Верховном Совете Российской Федерации были подготовлены и вместе с проектом плана соответствующих организацион-

ных мероприятий по подготовке вопросов предстоящего референдума направлены 15 января 1993 года Президенту Российской Федерации и Председателю Конституционного Суда Российской Федерации. К сожалению, до сего времени ответа на внесенные предложения мы не получили. И в рабочей группе по подготовке проекта Основных положений новой Конституции представители исполнительной власти до сего времени не участвуют.

В соответствии с планом были проведены предварительные консультации между руководителями ветвей федеральной государственной власти, лидерами общественных объединений. К выработке «Основных положений» были привлечены специалисты Парламентского центра Российской Федерации, ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации, Института государства и права РАН, других научных центров Российской Федерации.

К 29 января — дню принятия Постановления ПВС «О проекте Основных положений...» — в Конституционную комиссию поступило 10 вариантов проекта. В их числе проекты группы членов и экспертов Конституционной комиссии, группы экспертов Конституционной комиссии, Парламентского центра Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения и ряд других.

23 и 29 января Рабочая группа Конституционной комиссии с участием представителей Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, Комитета Верховного Совета по законодательству, Комитета Верховного Совета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления рассмотрела все поступившие варианты проекта Основных положений новой Конституции Российской Федерации. Рассмотрены две концепции. Первая: на референдум вынести только те положения будущей Конституции России, по которым есть принципиально разные подходы, дать народу возможность выступить арбитром. Вторая: на референдум вынести блок вопросов, включающий в себя все основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации.

В итоге обсуждения предпочтение было отдано второй концепции. Мы исходили из того, что такой подход будет способствовать консолидации общества, а одобрение на референдуме основных принципов конституционного строя будет правовой гарантией его стабильности, так как их последующее изменение возможно будет также только через референдум.

Руководствуясь этими соображениями, рабочая группа выработала обобщенный вариант проекта.

Этот вариант и был вынесен на рассмотрение Президиума Верховного Совета Российской Федерации.

Президиум Верховного Совета Российской Федерации рассмотрел представленный проект и в основном с ним согласился. Председатель Верховного Совета РФ внес предложение о включении в число вопросов, выносимых на референдум, двенадцатого вопроса в редакции: «Провести не

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

позднее весны 1994 года одновременно прямые всеобщие выборы народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации». Это предложение также было принято.

Было принято Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года». В настоящее время это Постановление является единственным официальным документом, содержащим текст, предлагаемый на референдум 11 апреля 1993 года.

В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета проект Основных положений новой Конституции направлен в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации, Президиуму и Конституционному Суду Российской Федерации.

К настоящему времени к направленному проекту «Основных положений» замечания в Конституционную комиссию не поступали.

III

Проект Основных положений имеется у всех членов Конституционной комиссии. Вы заметили, что он соответствует принципам, изложенным в разделе первом проекта Конституции РФ «Основы конституционного строя». Мы его неоднократно рассматривали, он в основном одобрен шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, принят за основу Верховным Советом Российской Федерации.

Проект Основных положений включает в себя четыре блока вопросов:

- 1) Российская Федерация как суверенное федеративное государство;
- 2) правовое положение личности и социальные обязательства государства;
- 3) экономический блок;
- 4) организация государственной власти.

Разрешите кратко аргументировать основные положения новой Конституции РФ, которые предлагается вынести на всероссийский референдум.

«1. Российская Федерация — это суверенное государство с республиканской формой правления. Ее государственное устройство основано на принципе федерализма.»

Поддержка населением страны этого тезиса позволит защитить актом высшей юридической силы государственное единство и территориальную целостность Российской Федерации, реализовать принцип федерализма в государственном устройстве, расширяя права республик, краев, областей, других субъектов Федерации.

«2. В Российской Федерации человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью и защищаются государством. Все равны в правах и свободах.»

Это бесспорное положение. Тем не менее не только в ближайшей истории, но и в сегодняшней нашей жизни приоритет прав человека далеко не

всегда обеспечивается. И поэтому нам представляется важным его сохранение в числе вопросов, выносимых на референдум.

«3. В Российской Федерации признаются и гарантируются свобода экономической деятельности, труда и предпринимательства, равноправие всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной, частной, общественных объединений. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу. Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.»

В этой формуле содержится коренное отличие нового общественного строя от «социалистического» общества, в котором был безграничный приоритет государственной собственности. Одобрение народом России этого положения — это одобрение стратегического курса экономических преобразований в стране. В связи с происходящим в последний год резким ослаблением роли государства в руководстве народным хозяйством актуальным сегодня и принципиально важным на перспективу представляется тезис о том, что государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

«4. Каждый гражданин Российской Федерации вправе иметь и приобретать в частную собственность землю. Владение, пользование и распоряжение землей не должно противоречить интересам общества.»

Вопрос о частной собственности на землю выделен в самостоятельный пункт в соответствии с инициативой более двух миллионов граждан, поставивших свои подписи под требованием референдума по этому вопросу.

«5. Государство охраняет труд и здоровье людей, обеспечивает право на отдых, право на образование, право на жилище. Оно устанавливает и гарантирует пенсии, пособия и иные формы социальной защиты. Цель государства — достижение благосостояния человека и общества.»

Этим положением закрепляется социальная ориентированность государства, гарантируется государственная защита прав, достигнутых ранее в нашем обществе.

«6. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а также органами местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, включающей содержание Федеративного договора.»

Реализация принципа разделения властей уже в действующей Конституции, закрепление его в будущей как альтернатива полновластия Советов — это конституционный барьер на пути диктатуры и тоталитарного режима. В соответствии с Постановлением Съезда народных депутатов РФ в это положение включено разграничение полномочий между федеральными

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации на основе Федеративного договора.

«7. Единственным законодательным органом Российской Федерации в будущей Конституции является ее Верховный Совет (парламент), непосредственно избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.»

Этим положением нынешний двухпалатный орган законодательной власти Съезда Верховный Совет Российской Федерации преобразуется в постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет, непосредственно избираемый народом. О необходимости реформ органов представительной власти РФ, упразднении в будущей Конституции такой структуры, как Съезд народных депутатов, заявляли большинство политических организаций страны, это уже поддержано и Конституционной комиссией, и Верховным Советом Российской Федерации и, думаю, в дополнительной аргументации не нуждается.

«8. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Российской Федерации. Совет Министров — Правительство Российской Федерации формируется Президентом. Председатель и определяемые Конституцией Российской Федерации члены Совета Министров — Правительства назначаются Президентом с согласия Верховного Совета Российской Федерации».

Этот тезис отличается от ныне действующей конституционной нормы тем, что Президент определяется не как высшее должностное лицо, а как глава государства, руководящее деятельностью исполнительной власти. Баланс властей: Президент и Совет Министров — Верховный Совет — сохраняется. Надеемся, что народ России поддержит положение о сохранении института президентства в будущей Конституции.

«9. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.»

Думается, этот тезис в аргументации не нуждается.

«10. Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.»

Это положение отражает позицию Съезда народных депутатов, выраженную, в частности, в обращении к парламентам независимых государств — бывших республик Союза ССР, и многочисленные заявления различных политических общественных объединений о воссоздании союза республик, народы которых выражают стремление к единению.

«11. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, противоречащие российской Конституции, не имеют юридической силы.»

Это положение направлено на сохранение единого для всей страны конституционного пространства, без которого Россия не может существовать как суверенное государство.

«12. Провести не позднее весны 1994 года одновременно прямые всеобщие выборы народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации».

Как я уже говорил, этот вопрос включен по предложению Р.И. Хасбулатова. Органически он не связан с Основными положениями новой Конституции Российской Федерации, выносимыми на всероссийский референдум, и предлагается как выход из того конституционного кризиса, в котором оказалась страна. Он представляется верным, поскольку Президент России не соглашается с решениями Съезда народных депутатов о серьезной корректировке курса проводимых в стране социально-экономических преобразований. А Съезд, Верховный Совет, что еще раз показало рассмотрение Бюджетного послания Президента, не может согласиться с предложениями Президента и Правительства, сознавая их пагубность для экономики страны и для населения России.

IV

Какой представляется дальнейшая организация работы по подготовке проекта Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум?

Рабочая группа Конституционной комиссии вносит предложение принять представленный проект за основу, направить его на обсуждение, согласование всем субъектам Федерации, предложить органам власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов до 1 марта дать свои предложения и замечания по проекту и, с учетом состоявшегося обсуждения, повторно рассмотреть проект Основных положений на заседании Конституционной комиссии 2 марта с.г.

4 марта внести согласованный проект Основных положений на утверждение Верховного Совета Российской Федерации.

Утвержденный Верховным Советом Российской Федерации текст Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года, не позднее 10 марта с.г. официально опубликовать в печати.

Полагал бы целесообразным для доработки проекта Основных положений новой Конституции вернуться к предложению о создании совместной рабочей группы, совместного творческого коллектива, в который вошли бы представители и специалисты не только Конституционной комиссии и Верховного Совета, но и органов исполнительной власти, Конституционного и Верховного судов Российской Федерации. Что бы не говорилось, что бы не делалось для срыва всероссийского референдума 11 апреля 1993 года, мы должны в пол-[Обрывается текст.]

Утверждено
на Координационном совете
Движения «Демократическая Россия»

Основные положения проекта Конституции Российской Федерации¹

Каждый гражданин Российской Федерации может иметь в частной собственности землю — то есть свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей. Право наследования земли гарантируется законом.

Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества. Его изъятие помимо воли собственника допускается лишь по решению суда в исключительных случаях, прямо предусмотренных законом.

Ни один государственный орган не может ограничивать право народа путем всенародного голосования (всероссийского референдума) решать любые конституционные вопросы.

Конституционное Собрание — государственный орган, к ведению которого относится принятие, изменение и дополнение Конституции Российской Федерации после всероссийского референдума по конституционным вопросам. Конституционное Собрание формируется согласно порядку, устанавливаемому высшими органами законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации совместно.

Государственная власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную. Ни один государственный орган не вправе принимать решения по любым вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации.

Законодательная власть Российской Федерации осуществляется двухпалатным Парламентом. Верхняя палата Парламента Российской Федерации формируется республиками, краями, областями, автономными областями и автономными округами самостоятельно. Нижняя палата Парламента Российской Федерации избирается на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

Исполнительную власть в Российской Федерации возглавляет Президент Российской Федерации. Президент Российской Федерации самостоятельно назначает должностных лиц федеральной исполнительной власти,

¹ Архив ФКР.

На с. 180–192 приводятся постановления руководящих органов ряда политических партий, движений, депутатских фракций по референдуму, которые были розданы на пленарном заседании Конституционной комиссии 9 февраля 1993 г. — *Примеч. ред.*

за исключением глав администраций республик, краев, областей, автономных областей и автономных округов.

Высшие органы судебной власти Российской Федерации, а также федеральные государственные органы, не входящие в системы законодательной, исполнительной и судебной власти, формируются совместно Парламентом и Президентом Российской Федерации.

ОБРАЩЕНИЕ РОССИЙСКОГО ХРИСТИАНСКОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ от 15 января 1993 г.¹

О референдуме и досрочных выборах

Постановление седьмого Съезда о проведении референдума по Конституции Российской Федерации беспомощно и по форме, и по содержанию. Оно было принято в атмосфере политических интриг, явилось результатом не плодотворного соглашения, а соглашательства и сделки.

Конституции, как правило, принимаются либо Парламентом страны, либо Учредительным собранием. Референдумы же проводятся по проблемам, которые можно сформулировать кратко и дать на них однозначный ответ. Над Конституцией должны работать и принимать ее профессиональные политики, уполномоченные для этого обществом. Большинство же граждан не только не прочтут до конца, но даже и не откроют Конституцию. Поэтому всенародный референдум по Конституции является популистской акцией, направленной на обман общества. Руководство страны пытается показать, что оно якобы интересуется мнением народа и лукаво задает ему те вопросы, на которые народ заведомо не может и не должен отвечать.

Помимо этого, в условиях отсутствия подлинной свободы слова, крайней монополизации средств массовой информации, надеяться на свободное волеизъявление общества — утопично. Скорее всего, через референдум будет навязан проект Основного Закона, отвечающий амбициям исполнительной власти. Уже не раз было продемонстрировано, что во имя этих амбиций режим готов идти на расшатывание государственных скреп и на разрушение государственного единства. В нынешний проект Конституции для улаживания новоявленных «суверенов» тоже заложены механизмы дальнейшего дробления России. Кроме того существует опасность, что в бюллетени будут внесены вопросы, отражающие конфронтацию различных властных структур, а на местах в бюллетени для голосования будут внесены

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

и другие вопросы, что может полностью дезориентировать избирателей и приведет к расколу общества.

Исходя из всего этого, Российские Христианское Демократическое Движение призывает бороться за созыв внеочередного Съезда для принятия «Основного Закона Российской Федерации переходного периода». Съезд должен вынести постановление о проведении в течение полугода после принятия «Основного Закона Российской Федерации переходного периода» досрочных всеобщих выборов.

Верховный Совет должен принять новый «Закон о выборах», обеспечивающий создание реального механизма их проведения на многопартийной основе на всей территории Российской Федерации. Закон должен обеспечить доступ всех политических сил к государственным средствам массовой информации.

«Основной Закон Российской Федерации переходного периода» действует на протяжении всего переходного периода вплоть до созыва Учредительного Собрания, правомочного восстановить государственную преемственность и окончательно конституировать государственный строй России.

Произвольный развал Союзного государства, что принесло катастрофические последствия: развал народного хозяйства, обнищание и люмпенизацию общества, подавление отечественной культуры, науки, образования, забвение национальных интересов России на международной арене и прав соотечественников за пределами РФ, прогрессирующий паралич власти, компенсирующийся судорожными безответственными акциями, подталкивающими расчленение России, развал армии, кровопролитие внутри страны и на сопредельных территориях — это только основные «достижения» ельцинского руководства. До следующих очередных выборов такие властители приведут страну к окончательной катастрофе.

Строго говоря, после Беловежского заговора и законодательная, и исполнительная власть Российской Федерации нелегитимны. И Съезд с Верховным Советом, и Президент избирались как властные структуры республики, входящей в независимое государство — СССР. Конституирование полной государственной независимости Российской Федерации требует, безусловно, и конституирования новой власти.

Общий кризис власти можно разрешить только через досрочные выборы всех уровней власти: Президента, парламента, местной власти, избранных на переходный период (на 3 года).

Сознвая все трудности и опасности этого пути, РХДД призывает граждан России, все конструктивные политические силы провести кампанию за досрочные всеобщие выборы. Необходимо добиваться, чтобы в результате выборов была сформирована сильная национальная власть, способная отстаивать государственные интересы России, защищать достоинство, права и свободы ее граждан, в том числе и за пределами РФ, предотвратить распад страны, стабилизировать социально-экономическую и политиче-

скую ситуацию, начать реальные экономические преобразования, подготовить Учредительное собрание. Но всякие требования немедленного созыва Учредительного Собрания сегодня являются утопией и политической демагогией.

Политическим лозунгом конструктивных сил должен стать лозунг: «Вместо референдума, обманывающего народ, — всеобщие досрочные выборы». Если же референдум состоится, то необходимо в его бюллетени ввести вопрос о всеобщих досрочных выборах в течение полугода после принятия Конституции.

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ПАРЛАМЕНТСКОЙ ФРАКЦИИ
«СОГЛАСИЕ РАДИ ПРОГРЕССА»
от 26 января 1993 г.¹**

О референдуме по основам конституционного строя

Считая принятие на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации Постановления о стабилизации конституционного строя единственно возможным выходом из сложившегося на Съезде противостояния двух ветвей власти, фракция рассматривает предстоящий референдум как легитимный и реальный путь конструктивного решения следующих вопросов:

1. Недвусмысленное признание частной собственности, в том числе на землю.

2. Признание принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, исключение из действующей Конституции положения, согласно которому Съезд народных депутатов РФ правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации.

3. Признание в будущей Конституции единственным законодательным органом Российской Федерации ее Верховного Совета, непосредственно избираемого народом, действующим постоянно и состоящим из двух палат.

Фракция считает, что оптимальным, неконфронтационным вариантом проведения референдума было бы внесение в бюллетень текста, согласованного всеми тремя ветвями власти.

¹ Архив ФКР.

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ПАРТИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 3 февраля 1993 г.¹**

**Об основных положениях проекта Конституции,
выносимых на референдум**

Политический Совет РПРФ оценивает ситуацию конституционного кризиса в Российской Федерации как крайне взрывоопасную и существенно ограничивающую возможности проведения необходимых экономических реформ. Вина за создание этой ситуации лежит на Съезде народных депутатов РФ, стремящемся захватить всю полноту государственной власти.

Мы не преувеличиваем возможностей решения политических кризисов посредством референдумов, однако приветствуя шаги к компромиссу, предпринятые Президентом, Председателем Конституционного Суда и комиссией Съезда, считаем необходимым призвать граждан РФ к участию в референдуме с тем, чтобы заложить основы нового конституционного строя.

Мы полагаем, что для того, чтобы привлечь граждан к голосованию и не вызвать у них разочарования результатами референдума, вопросов, выносимых на обсуждение должно быть немного, а формулировки должны отражать реальные альтернативы [...]

Мы убеждены, что на референдум должны быть вынесены только вопросы, носящие фундаментальный характер для формирования нового конституционного строя. К этим вопросам мы относим вопросы защиты прав человека и гражданина, создания экономической основы государства, формирование политической системы, основанной на разделении властей и деятельности политических партий.

Мы не являемся сторонниками принятия новой Конституции Учредительным собранием. Однако обязательными условиями возможности ее принятия новым составом парламента считаем проведение его выборов на основе нового избирательного кодекса и закона о партиях, которые незамедлительно должны быть приняты Верховным Советом РФ.

Мы считаем, что предложение об одновременном проведении парламентских и президентских выборов несостоятельно, поскольку в нынешних условиях нелегитимной является не должность Президента РФ, а структуры Съезда народных депутатов и избираемого им Верховного Совета.

Приложение. Предложения по основным положениям Конституции, выносимым на референдум.

¹ Архив ФКР.

Заявление Совета Российского социал-демократического центра от 5 февраля 1993 г.

Основные положения проекта Конституции Российской Федерации, выносимые на референдум

1. Высшей ценностью в государстве являются права и свободы человека, его честь и достоинство. Ограничение прав и свобод может осуществляться только на основании закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, законных прав и интересов других людей.

2. Экономической основой государства является собственность его граждан. Собственность неприкосновенна. Ее изъятие помимо воли собственника допускается лишь по решению суда в исключительных случаях, прямо предусмотренных законом. Право наследования гарантируется Законом. Каждый гражданин Российской Федерации может иметь в частной собственности землю — то есть свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей.

3. Конституция и поправки к ней принимаются парламентом. Отдельные положения Конституции могут выноситься Президентом и Парламентом на всенародный референдум. Положения Конституции, принятые референдумом, могут быть изменены также только референдумом. Для принятия Конституции нынешний Верховный Совет РФ принимает закон о партиях и Избирательный кодекс, в соответствии с которыми проводятся новые выборы. Съезд народных депутатов РФ объявляет парламентские выборы не позднее, чем через шесть месяцев после принятия Верховным Советом РФ Избирательного кодекса и закона о партиях.

ЗАЯВЛЕНИЕ СОВЕТА РОССИЙСКОГО СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ЦЕНТРА от 5 февраля 1993 г.¹

Перейти от идеи референдума к новому соглашению трех властей

Обсудив обострение политической ситуации вокруг проблемы референдума, опираясь на консультации с рядом политических и общественных объединений, ведущих политиков РФ, Совет РСДЦ считает необходимым заявить следующее:

1. Все более очевидный неуспех референдума, назначенного на 11 апреля, грозит нанести окончательный удар по непрочной Российской государственности. Мы предупреждаем об опасности проведения отдель-

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ными республиками вопроса о превращении нашей Федерации в договорное аморфное образование типа СНГ.

2. РСДЦ считает необходимым скорейшую подготовку и утверждение на восьмом Съезде народных депутатов нового конституционного соглашения трех ветвей власти.

3. Наряду с решением об отмене референдума в такое соглашение необходимо включить Закон о политической реформе, включающий новую главу «Федеральная законодательная власть» и основы новой избирательной системы в действующую Конституцию.

4. Принятие Закона о политической реформе и назначение выборов властей всех уровней может состояться не ранее осени 1993 г., а сами выборы — не ранее весны 1994 г.

5. Решающая роль в сохранении стабильности конституционного строя и политического процесса принадлежит сегодня Конституционному Суду РФ, который вправе стать арбитром и контролером предстоящего Соглашения и решений восьмого Съезда народных депутатов РФ.

6. Необходимым условием успеха в принятии Соглашения трех властей, решения восьмого Съезда, назначения и проведения перевыборов является достижение согласия центра с регионами. Механизмом такого согласия должна стать целая система «круглых столов», призванных выработать Пакт о стабилизации обстановки в России, направленный на предотвращение ее развала.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПАРТИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ДЕМОКРАТОВ от 4 февраля 1993 г.¹

По содержанию вопросов, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года

I. Нужен ли референдум? Да, нужен, т.к.:

а) Закрепление референдумом основ конституционного строя может обеспечить стабильность и преемственность Основного Закона, исключить манипулирование конституцией как инструментом в позиционной войне между законодательной и исполнительной властью. Чтобы обеспечить баланс властей, необходимо лишить законодателей возможности изменять такие основы государственного строя как, например, форма правления под влиянием минутных настроений и политической конъюнктуры. Гибкая же по форме Конституция постоянно порождает у законодателей соблазн переиграть ситуацию в свою пользу, препятствует выработке у представителей

¹ Архив ФКР.

всех ветвей власти самого важного психологического навыка: мириться с существованием друг друга как с «неизбежным злом».

б) Наличие одобренных народом Основ конституционного строя — необходимая предпосылка подлинной независимости Конституционного Суда. В противном случае Конституционный Суд может осуществлять действенный контроль лишь за исполнительной властью, так как у законодательной всегда есть возможность уйти от ответственности, изменив закон, по которому оценивают ее деятельность, непосредственно в ходе процесса. Сегодня возможна парадоксальная ситуация, при которой Конституционный Суд может воспрепятствовать ущемлению какого-либо одного конституционного права человека, но не вправе противиться «конституционному путчу», сопровождающемуся изъятием из Конституции самого упоминания о правах человека.

в) Принятие Основ конституционного строя на референдуме значительно снизит остроту и болезненность вопроса о том, кто должен принимать новую Конституцию. Заданные народом и охраняемые Конституционным Судом рамки конституционного законотворчества обеспечат необходимый минимум демократизма новой Конституции даже в том случае, если принимать ее будет ультрареакционное собрание.

Однако все эти положительные результаты референдума достижимы лишь при соблюдении трех условий.

1. На референдум должен быть вынесен достаточно краткий (не более 2 страниц) текст Основ.

2. Желательно, чтобы проект был единый, т.е. представлял собой плод компромисса между заинтересованными сторонами. Иначе народу будет трудно разобраться в тонкостях предлагаемых альтернатив, и итоговый выбор будет определяться не столько сознательным отношением к формулировке вопроса, сколько эмоциональным отношением к личности того, кто эту формулировку предлагает.

3. Компромисс по поводу текста не должен быть оплачен ценой [...] по конкретному вопросу не может быть достигнут, предпочтительней четкая альтернатива. Иными словами, лучше, чтобы в проекте присутствовала альтернатива «президентская — парламентская — смешанная республика» (естественно, эти понятия должны быть расшифрованы), чем была обозначена «республиканская форма правления».

II. Нужны ли досрочные выборы всех ветвей власти? Да, т.к.:

а) Заметно снизят накал страстей вокруг референдума. Заявив свою готовность отойти от дел, представители законодательной и исполнительной власти продемонстрируют свою объективную позицию, отсутствие корыстной заинтересованности в результатах референдума. Тем самым даже при наличии альтернативных предложений для голосования они будут восприниматься менее персонализировано, будут поощрять избирателя вникнуть в объективный смысл предлагаемых формулировок.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

б) Существующие органы власти «дореволюционного» происхождения, они и формально, и психологически слишком тесно связаны с прошлой исторической эпохой, с отжившим общественным строем. Идеально было бы провести перевыборы (во всяком случае — в парламент) сразу после августа 1991 г., но, как говорится, лучше поздно, чем никогда.

в) Существующие органы власти слишком обременены грузом взаимного недоверия, соперничества, личной неприязни друг к другу, чтобы наладить плодотворное сотрудничество, даже если новая Конституция создаст для этого идеальные законодательные предпосылки.

Однако новые выборы могут быть эффективны, только если они будут проведены по новому избирательному закону (см. ниже).

III. Учредительное собрание, нужно ли оно? Если референдум утвердит Основы новой Конституция и новые выборы — не нужно, т.к.:

а) Прошло его время: утверждать новую государственность надо было сразу после Августа, а сейчас это делать: ставить под сомнение результаты прошедшего развития, неизбежность курса реформ.

б) Если Конституция, принятая Учредительным собранием (Конституционной Ассамблеей), будет забронирована от внесения в нее каких-либо поправок обычным парламентским путем — это сопряжено с серьезным риском. Состояние в обществе сейчас слишком напряженное, взвинченное, чтобы доверять избранному этим обществом собранию принятие неизбежного, «на века» документа.

в) Если же принятая Учредительным собранием Конституция сможет изменяться в обычном порядке (т.е. будет открыта для внесения в нее поправок парламентом очередного созыва) — тогда неясно, в чем вообще смысл Учредительного собрания.

В остальном, кто будет принимать новую Конституцию — неважно. Это может сделать не основе результатов референдума и нынешний Съезд до окончания своих полномочий, и парламент нового созыва, или и тот и другой орган последовательно (ведь нельзя же запретить новому парламенту принять свою Конституцию!).

Исходя из вышеизложенного, мы предлагаем следующий текст для принятия на референдуме (в виде поправок к официальному проекту Конституционной комиссии ВС России с обоснованием):

п. 1 — без поправок;

п. 2 — см. ниже;

п. 3 — вместо слов «Осуществление права собственности не должно противоречить общественное благо» записать «Осуществление собственником своих прав не должно противоречить охраняемым законом интересам других лиц». Последнее предложение: «Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества» — убрать.

Обоснование: «Общественные интересы» — слишком каучуковое понятие. Например, в недавнем прошлом считалось, что общественным инте-

ресам противоречит, если собственник дома сдает его внаем за плату, или если хозяин кафе нанимает официанта.

Тот факт, что государство регулирует хозяйственную жизнь, нигде не подвергается сомнению. Само существование государства подразумевает, например, взимание налогов — т.е. вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов. Но акцентирование этого обстоятельства в Конституции порождает сомнение: а не намерено ли данное государство вводить директивное планирование?

п. 4 — в последнем предложении слова «интересам общества» заметить словами: «охраняемым законом интересам других лиц»;

п. 5 — изъять как архитектурное излишество. Непонятно, почему авторы проекта фокусируют свое внимание именно на праве на труд и жилище и умалчивают о не менее существенных правах — например, о праве объединяться в общественные организации? Если же повышенный интерес авторов проекта к социально-экономическим правам обусловлен тревогой, что без декларирования права на жилище «народ нас не поймет» — эти тревоги напрасны. Скорее, народ не поймет широковещательных деклараций о праве каждого на бесплатное жилье в условиях очевидной невозможности это обещание выполнить. Поэтому в п. 5 мы предлагаем дополнять п. 2 последним предложением следующего содержания: «Граждане Российской Федерации пользуются всеми личными, политическими и социально-экономическими правами и свободами в объеме не меньшем, чем предусмотрен международными документами по правам человека»;

п. 6 — Второе предложение изложить в следующей редакции: «Предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами власти и органами власти равноправных субъектов федерации, а также органами местного самоуправления... (далее — по тексту)»

Обоснование: Не надо уподобляться г-ну Горбачеву, который пытался с помощью референдума остановить необратимый процесс. Не секрет, что края и области не удовлетворены своим статусом по новому федеративному договору — сегодня они объединяются по всей России, чтобы добиться для себя равных с республиками прав. Причем этот процесс никоим образом не противоречат интересам сохранения целостности России. Наоборот, необходимо поощрять эту добровольную, а значит, отвечающую требованиям экономической целесообразности интеграцию, результатом которой должно стать формирование новых жизнеспособных регионов. Формулировка же, предлагаемая Конституционной комиссией, консервирует существующее административно-территориальное устройство на неопределенный срок;

п. 7 — без изменений;

п. 8 — после последнего предложения вставить дополнение следующего содержания: «Правительство несет политическую ответственность перед парламентом. Правительство, получившее вотум недоверия от [...] новых выборов с условием, что оно немедленно уйдет в отставку, если не полу-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

чит доверия от парламента нового созыва. (Возможен вариант: Президент вправе по предложению Председателя Правительства, которому парламент выразил недоверие, распустить парламент и назначить новые выборы при условии, что Правительство в данном составе проработало до вынесения вотума недоверия менее 2 лет.) Парламент не может быть распущен в течение первого и последнего года своих полномочий, а также в период всероссийского чрезвычайного положения».

Обоснование: В условиях сильной поляризации общества, какая имеет место сегодня в России, при определении формы правления лучше избегать крайностей парламентской и президентской республики и избрать компромиссный вариант — т.е. смешенную, полупрезидентскую республику. Это означает, что парламент приобретает дополнительные по сравнению с президентской республикой права по участию в назначении и смещении правительства (в президентских республиках президент назначает и смещает правительство по своему усмотрению), а с другой стороны — принимает на себя долю ответственности за нормальное функционирование исполнительной власти (при наличии угрозы быть распущенным парламент не станет отстранять правительство без серьезных на то оснований). Кстати, такой способ уравнивания прав и ответственности двух ветвей власти действует не только в полупрезидентских (Франция, Финляндия), но и в парламентских республиках (Великобритания, ФРГ, Италия). У нас же до сих пор действует абсурдный принцип: при максимальных правах вмешательства в деятельность исполнительной власти парламент не несет никакой ответственности за результаты такого вмешательства. А результатами являются имманентный правительственный кризис, при котором правительство даже если фактически не меняется раз в полгода, то постоянно находится под дамокловым мечом отставки, а значит, лишено возможности проводить сколь-нибудь самостоятельную политику. Не будет преувеличением сказать, что своим всевластием и полной безответственностью сегодняшний российский парламент ничем в лучшую сторону не отличается от ленинских Советов. В пользу предлагаемого варианта нужно сказать, что роспуск парламента, вынесшего вотум недоверия правительству, является не обязанностью, а правом Президента, которым он тоже не станет злоупотреблять, учитывая, что перманентный конфликт с законодателями популярности ему явно не добавит, а также громоздкость парламентских выборов и перспективу их бойкота населением, вероятность которого возрастает прямо пропорционально повышению их периодичности. Наконец, нужно подчеркнуть, что суть предлагаемого механизма — в его превентивной функции. В странах, где такой способ разрешения конфликта двух властей предусмотрен конституцией, к нему прибегают крайне редко — лишь в исключительных, действительно тупиковых ситуациях, но само по себе наличие у каждой из ветвей власти грозного оружия против другой поощряет их мирное сосуществование;

Варианты блока фракций «Российской единство»

п. 9 — в этом пункте необходимо убрать упоминание о народных заседателях — институте, являющемся характерной приметой тоталитарного режима (СССР, фашистская Германия);

п. 10 — изъять как архитектурное излишество;

п. 11 — без изменений;

п. 12 — после слов «...Президента Российской Федерации» вставить слова: «по новому избирательному кодексу, принятому с учетом сложившейся многопартийной системы».

Обоснование: Парламент, избранный по существующему избирательному закону, воспроизведет основной недостаток действующего парламента — отсутствие четких парламентских фракций, организованных по партийному признаку, а следовательно, непредсказуемость поведения законодательного корпуса и отрыв его представителей от общества. Ибо партия является единственным рычагом, способным обеспечить соблюдение депутатом его предвыборной программы, аморфная же масса избирателей практически неспособна контролировать своего избранника.

Внести новый последний пункт следующего содержания: «Настоящие Основы могут быть изменены или отменены только всероссийским референдумом. Конституция или поправки к Конституции, противоречащие настоящим Основам, недействительны. Контроль за соответствием действующей Конституции настоящим Основам осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации».

Подготовлено **А. Золотаревой**

Вносится
блоком фракций
«Российское единство»

**Варианты вопросов для референдума
11 апреля 1993 г.¹**

1. Поддерживаете ли Вы требование об упразднении как не оправдавшего себя поста Президента Российской Федерации в двухмесячный срок со дня проведения референдума? Ответы: да, нет.

2. Признаете ли Вы несостоятельной политику Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в области экономического и социального развития, международных отношений, защиты суверенитета и территориальной целостности России? Ответы: да, нет.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 83.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

3. Считаете ли Вы, что политика Президента Б.Н. Ельцина противоречит национальным интересам России, нарушает права и свободы граждан Российской Федерации? Ответы: да, нет.

4. Считаете ли Вы, что Президент Б.Н. Ельцин нарушил президентскую присягу, в которой поклялся соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, добросовестно исполнять возложенные на него народом обязанности? Ответы: да, нет.

5. Поддерживаете ли Вы требование об отставке Б.Н. Ельцина с поста Президента Российской Федерации — России? Ответы: да, нет.

6. Согласны ли Вы, чтобы землю в Российской Федерации могли продавать и покупать без всяких ограничений, в том числе лица без гражданства и иностранцы? Ответы: да, нет.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ К ПЛЕНАРНОМУ ЗАСЕДАНИЮ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 9 февраля 1993 г.¹

Перечень материалов

1. Повестка дня пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации 9 февраля 1993 года.

2. Порядок проведения пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации 9 февраля 1993 года.

3. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года».

4. Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

5. Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 14 декабря 1993 года «О толковании отдельных положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

6. Письмо Председателя Верховного Совета Республики Карелия, народного депутата Российской Федерации В. Степанова от 27 января 1993 года «О референдуме в Российской Федерации».

7. Постановления руководящих органов ряда политических партий и движений по референдуму.

¹ Архив ФКР.

Повестка дня

О проекте Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум Российской Федерации 11 апреля 1993 года в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1993 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

Порядок проведения

начало заседания 15:30

Кремль

Овальный зал

1. Вступительное слово Председателя Конституционной комиссии Российской Федерации, Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина. (15:30–15:45)

2. Доклад заместителя Председателя Конституционной комиссии, заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова: «О проекте «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года».

(15:45–16:15)

3. Дискуссия. Принятие решения. (16:15–17:45)

4. Заключительное слово председательствующего. (17:45–18:00)

СПИСОК ПРИГЛАШЕННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИК В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Председатели конституционных комиссий республик в составе Российской Федерации

Республика	Фамилия, имя, отчество	
Адыгея	Тлеуж Адам Хусейнович	
Башкортостан	Рахимов Муртаза Губайдуллович	

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Бурятия	Потапов Леонид Васильевич	+
Горный Алтай	Чаптынов Валерий Иванович, н.д., 162 то	+
Дагестанская ССР — Республика Дагестан	Магомедов Магомедали Магомедович, н.д., 313 то	+
Кабардино — Балкар- ская Республика	Кармоков Хачим Мухамедович	
Калмыкия — Хальмг- Тангч	Бугдаев Илья Эрдниевич	+
Карачаево-Черкесская Республика	Савельев Виктор Николаевич	+
Карелия	Степанов Виктор Николаевич, н.д., 152 то	
Коми	Спиридонов Юрий Алексеевич	
Марий Эл	Минаков Юрий Александрович	
Мордовская ССР	Бирюков Николай Васильевич	
Саха (Якутия)	Иванов Климент Егорович	+
Северо-Осетинская ССР	Галазов Асхалбек Хаджимурзаевич, н.д., 845 то	+
Татарстан	Шаймиев Минтимер Шарипович [Вписано от руки: Мухаметшин]	+
Тува	Бичелдей Каадыр-оол Алексеевич, н.д., 132 то	
Удмуртская Республика	Тубылов Валентин Кузьмич	+
Хакасия	Штыгашев Владимир Николаевич, н.д., 213 то	
Чувашская Республика	Кубарев Эдуард Алексеевич	

Список приглашенных представителей республик в составе Российской Федерации

Чеченская Республика		
Ингушская Республика		

**Члены конституционных комиссий республик
в составе Российской Федерации**

Республика	Фамилия, имя, отчество	
Марий Эл	Танеров Алексей Иванович	
Чувашская Республика	Тимофеев Михаил Сергеевич	
Коми	Кулаков Иван Егорович Гаврюсов Юрий Викторович	

**Президенты республик
в составе Российской Федерации**

Республика	Фамилия, имя, отчество	
Адыгея	Джаримов Аслан Алиевич	
Кабардино-Балкарская Республика	Коков Валерий Мухамедович, н.д., 818 то	+
Марий Эл	Зотин Владислав Максимович	
Мордовская ССР	Гуслянников Василий Дмитриевич	
Саха (Якутия)	Николаев Михаил Ефимович, н.д., 897 то	
Татарстан	Шаймиев Минтимер Шарипович	
Тува	Ооржак Шериг-оол Дизижикович	

СТЕНОГРАММА
ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 9 февраля 1993 г.¹

Председательствует
Президент Российской Федерации,
Председатель Конституционной комиссии
Российской Федерации
Б.Н. Ельцин

Председательствующий. Здравствуйте. Уважаемые участники заседания и члены Конституционной комиссии, сегодня мы обсуждаем вопрос, непосредственно связанный с подготовкой Всероссийского референдума 11 апреля. Вопрос принципиальной важности, особенно если учесть, что провести референдум в нынешних условиях будет нелегко. Сегодня люди пойдут на избирательные участки для решения только действительно важных вопросов. Немаловажно и то, что сумма в 20 миллиардов рублей, в которую предварительно оценивается проведение референдума, — значительная сумма для нашего бюджета.

Но гораздо дороже 20 миллиардов, гораздо дороже любых денег обходится России слабость государственности, постоянные конфликты между ветвями власти.

Я благодарен гражданам России за то, что при всех сложностях сегодняшней жизни они отвергают борьбу и вооруженную конфронтацию. Я благодарен гражданам России за то, что они твердо привержены мирным, демократическим методам, в числе которых и референдумы, и выборы.

Вопрос сегодня — судьба реформ, вести их дальше или давать обратный ход. Для общества, которое находится в переходном состоянии, появление такой проблемы вполне естественно. Но в наших условиях она приобрела уродливые формы, выраженные прежде всего в конфликте исполнительной — Президент, представительной — Съезд, Верховный Совет — власти. Он стал угрожать самим основам государственности, и эта угроза должна быть устранена. Убежден: в этом заинтересованы республики, области и все россияне. Рассуждения о том, что на референ-

¹ Архив ФКР.

дум должны выноситься какие-то абстрактные безжизненные основы Конституции, считаю неуместными. Если мы хотим, чтобы Россия получила по-настоящему действующую, работающую Конституцию, а не пустышку, работать должны прежде всего ее базовые принципы, причем не когда-то в отдаленном будущем, а уже сейчас, помогая решить острейшие проблемы России.

Референдум имеет смысл, если он остановит ползучую реставрацию прошлого, и единоличные, и гораздо более опасные, коллегиальные конфликты.

Референдум имеет смысл, если он утвердит раз и навсегда принцип разделения властей. Если это не удастся самим государственным органам, мы обязаны обратиться к народу.

Россия как Федерация находится в переходном состоянии. Взаимоотношения в ней еще не устоялись, велика инерция сверхцентрализации, когда Москва диктовала свою волю республикам и регионам. С другой стороны, кое-где на местах есть соблазн вообще отказаться от отношений по властной вертикали. Дошло до того, что некоторые Советы принимают решения о приостановлении на своей территории различных законов, указов, постановлений.

Референдум имеет смысл, если он поможет сдвинуть с места проблему реализации Федеративного договора, проблему децентрализации, передачи значительных полномочий в регионы при твердой гарантии целостности России.

В то же время референдум не самоцель. Если будет найден действительно эффективный и надежный путь решения проблем, причем любыми ветвями власти или Конституционной комиссией, которые стоят перед российской государственностью, то было бы, конечно, неразумно отказаться от этих новых предложений, тогда отказаться от референдума. То есть я лично готов к этому диалогу и к поиску таких решений. Сегодня нужна не игра на нервах — конструктивная работа. Я сказал: готов к диалогу, к проработке различных вариантов действий. Отрицаю одно бездействие, попытки вновь загнать вглубь острейшие проблемы. К сожалению, сейчас в России развернута широкая пропагандистская кампания вокруг референдума, допускается немало перехлестов и даже провокаций. Политизация вокруг референдума нарастает все больше и больше, и мы уже забываем о главном, о наших экономических трудностях, о нашем кризисе, который мы сегодня испытываем и который прежде всего волнует всех россиян. Это сверхобостренная реакция свидетельствует о том, что задет главный политический нерв России, постоянно раздаются упреки в каких-то нападках, даже обструкциях, которым подвергается

Верховный Совет и Съезд. Ответственно заявляю: после соглашения во время седьмого Съезда народных депутатов со стороны Президента не было ни одного подобного действия, со стороны Правительства тоже не было, исполнительная власть строго соблюдает Постановление Съезда об укреплении конституционного строя в России. И впредь на уровень оскорблений и брани, тем более в адрес других ветвей власти, и должностных лиц, я не опускаюсь. Пропагандистские игры дискредитируют декабрьское соглашение между представительной и исполнительной властями, они дискредитируют тяжелейшие переговоры, которые вели во время Съезда Президент, Председатель Верховного Совета, Председатель Конституционного Суда, народные депутаты. Кому нужно рвать тонкую нить, на которой держится сегодня стабильность в стране? Ради чего в такой сложный для России момент предпринимаются эти усилия? Во всяком случае, не ради России, не ради укрепления ее государственности, не ради разрешения кризиса власти и, самое главное, не ради того, чтобы облегчить ход преобразований. Сейчас постоянно говорят о том, что апрельский референдум — дело рук неких ультрарадикалов, которые заставили и Президента, и Председателя, и Съезд принять такой сценарий. Хотел бы внести ясность. Да, действительно я на седьмом Съезде вносил предложение провести референдум, но только по Съезду. Инициатива же по проведению референдума по принципам Конституции исходит не от меня. Она обсуждалась на комиссии, согласительной комиссии Съезда, и этой комиссией было принято такое решение, а затем было принято решение на Съезде. А если вспомнить, то об этом Съезд принял решение еще на своем первом заседании, о проведении референдума по принципам Конституции. Там, правда, не было указано срока, но решение такое Съезда было. И никто его не отменял.

Идея апрельского референдума появилась во время работы согласительной комиссии, и тогда прошел тот вариант, который сейчас обсуждается. Уважая согласительную комиссию, Постановление седьмого Съезда о стабилизации конституционного строя, считаю, что нашим общим долгом является максимально ответственное отношение к нему, в том числе по вопросу референдума, если не будет найдено более эффективное решение.

Сейчас Верховный Совет, не Президиум, а именно Верховный Совет, должен утвердить вопросы, которые он предлагает вынести на референдум. Проект, который принял Президиум Верховного Совета, я лично считаю неприемлемым по набору вопросов. И не только из-за того, что нарушается процедура. Этот вопрос программирует срыв референ-

дума, прежде всего потому, что уведит людей от решения кричащих вопросов нашей государственности.

Трудно сосчитать, сколько положений заложено в этих формулировках, по крайней мере не один десяток. Причем немалая их часть — это самоочевидные вещи, например, такие как Конституция — высший закон страны. Это уже для первоклассника.

Со своей стороны хочу сказать, что от имени Президента будут внесены, буквально на днях, предложения, которые, если рассмотрит Верховный Совет и в соответствии с Постановлением Съезда... если они не будут приняты Верховным Советом, а пойдут как альтернативные. Это будут три-четыре вопроса, очень короткие. Каждый вопрос в три-четыре строчки, очень ясные, точные и нужные для людей вопросы с ответом «да», «нет».

И еще об одном. В последнее время поднимается вопрос о досрочных выборах Президента и депутатского корпуса. В предложенный проект вопроса внесен тезис о перевыборах не позднее весны 1994 года одновременно Президента и народных депутатов. И, кстати, при этом уже прослеживается критика Президента, что он боится досрочных выборов.

Мое мнение следующее. Я «за» досрочные выборы, но при соблюдении принципа равных условий. При равном сокращении сроков полномочий, например, на год. Не пять, а четыре года — полномочия депутатского корпуса. Не пять, а четыре года — полномочия Президента. Тогда досрочные выборы депутатского корпуса весной 1994 года, а досрочные выборы Президента — весной 1995 года. Есть логика.

Участник (не представился). С 1990 года находитесь у руля, Борис Николаевич, а не с 1991-го.

Председательствующий. Как Президент. Я как Председатель Верховного Совета не могу считать, что у руля с 12 июня 1991 года.

Считаю недопустимым проводить выборы одновременно еще и потому, что во что бы то ни стало нужно сохранить преемственность и плавность перехода власти к новому поколению политиков, а значит — и стабильность в стране. А не разом — одну власть сменить другой властью на всех уровнях.

Хотел бы закончить следующим. Весь прошлый год России предрекали катастрофу от любого сколько-нибудь незначительного шага властей. Ни одно из предсказаний не сбылось. Теперь главную опасность для России увидели в референдуме. Давайте, наконец, начнем успокаиваться, избавляться от надоевшей всем психологии катастрофизма и обсуждать спокойно принципы, вопросы, которые выносятся на референдум.

Если за это время соберется согласительная комиссия, а я за то, чтобы согласительная комиссия вновь собралась. Я выступаю инициатором этого и предлагаю участникам согласительной комиссии — Председателю Верховного Совета, Председателю Конституционного Суда, Правительству и членам согласительной комиссии вновь собраться и пообсуждать этот вопрос. Нет никакой другой более эффективной формы разрешения этого конфликта. Я готов лично еще раз очередной, третий, четвертый протянуть руку и сделать шаг вперед для того, чтобы конфликта не было, потому что неприятно российскому народу смотреть, как здесь, в Москве, борются за то, чья власть выше. Это вообще оскорбительно для россиян. И с этим, конечно, надо заканчивать, и я хочу выступить с предложением и к Руслану Имрановичу Хасбулатову, Валерию Дмитриевичу Зорькину встретиться втроем, сесть, поговорить. У меня лично никаких предубеждений нет, а лучше встретиться перед камерой телевизоров и сказать всему российскому народу: между нами противоречий нет. Давайте 1993 год объявим годом моратория на все политические драки и на другие крупные политические мероприятия, а займемся в основном экономикой. Это главное, что нас может погубить, если мы действительно по-настоящему ею не займемся. Спасибо.

Предлагается такой порядок: сначала выступит с сообщением заместитель Председателя Конституционной комиссии Рябов Николай Тимофеевич, а затем по пять минут, пожалуйста, кто имеет слово, подавайте записки для выступлений. Пожалуйста, Николай Тимофеевич.

Н.Т. Рябов. Глубокоуважаемый Президент, уважаемые коллеги! После такого короткого вступительного слова я сижу и раздумываю, что же мне говорить остается? Потому что все болевые точки, по-моему, уже названы. Я во многом буду вынужден повторяться.

Уважаемые коллеги, вы знаете, что впервые решение о [всероссийском референдуме]¹, как говорил Председатель Конституционной комиссии по Основным положениям новой Конституции, было принято Съездом народных депутатов еще в июне 1990 года. С того времени в жизни нашей страны произошли очень крупные коренные перемены. Российская Федерация стала самостоятельным государством. Ее политическая, экономическая и правовая система сегодня принципиально отличается от тех, которые были заложены в Конституции 1978 года.

¹ В оригинале: «Всероссийской конференции». — *Примеч. ред.*

Стремительная эволюция нашего общества и государства в своей стратегической перспективе весьма и весьма прогрессивна, и она отвечает интересам нашего народа.

Конституционно закреплены уже такие фундаментальные принципы, как приоритет прав человека над правами государства и общества, в частности, Декларация прав человека стала неотъемлемой частью действующей Конституции, политический плюрализм, многообразие и равноправие форм собственности, включая право частной собственности, в том числе и на землю, принцип разделения властей. Введены новые для нашей страны институты президента страны и конституционного суда, а Верховный Совет стал постоянно действующим органом законодательной власти. Принцип федерализма получает свое дальнейшее развитие в федеративных договорах, содержание которых органически вошло в Основной Закон страны.

Перечисленное позволяет осознать и масштабы, и глубину тех преобразований, реформ, которые прошли у нас в стране. Поэтому вынесение сегодня на референдум Основных положений новой Конституции — это, по существу, вынесение на суд народа, на всенародную ратификацию уже реализованных конституционных принципов.

При этом надо отметить следующее, что Всероссийский референдум, намеченный на 11 апреля 1993 года, может стать очень серьезным испытанием российской государственности, в том числе из-за неотработанности его механизма правового регулирования.

Как известно, референдум 11 апреля проводится в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации о стабилизации конституционного строя. Принятию данного Постановления предшествовали известные драматические события, обострившие конфликт между законодательной, исполнительной властями, который грозил вылиться в тяжелейший конституционный кризис. Борис Николаевич очень подробно остановился на этом вопросе, поэтому я его соответствующим образом и опускаю.

Согласно данному Постановлению проект Основных положений должен быть опубликован не позднее 31 марта 1993 года. Но прежде чем нам до этой даты вообще дойти, надо многое осмыслить, если мы до нее и дойдем. С точки зрения содержательной характеристики законодательства о референдуме следует обратить внимание на понятие «всероссийского референдума». Под ним законодатель в настоящее время понимает всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни общества, то есть, иначе говоря, речь идет

о непосредственном принятии гражданами Российской Федерации того или иного решения.

В мировой практике, как уже известно, различают два вида референдума: обязательный и консультативный. Они зависят от юридической силы принятого решения. При обязательном референдуме закон, решение вступают в силу немедленно и не требуют каких-то дополнительных санкций. Именно такая сила придана решениям, принимаемым всероссийским референдумом. Об этом говорит статья 1 Закона о референдуме Российской Федерации: «Они обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации». Это конец цитаты.

Указание на высшую юридическую силу решения означает только то, что оно может быть пересмотрено только путем нового референдума и не может быть изменено никаким иным органом страны. Иначе говоря, это полный самостоятельный канал принятия законов, минуя представительные органы власти, в частности.

Говоря о существенных особенностях законодательства о референдумах, надо обратить внимание на то, что мы, как всегда, пошли по пути, неведомому другим странам и народам. В частности, в понятии обязательного референдума есть еще один смысл. Он сводится к тому, что в законах о референдумах тех или иных стран оговаривается, какие именно решения могут быть приняты на референдуме. Мы же изобрели совершенно обратный механизм и записали, какие решения не могут приниматься на референдумах, оставив все остальное совершенно открытым и, подчеркиваю еще раз, установив обязательную силу референдума. Это, повторяю, очень серьезное препятствие, очень серьезная запятая в реализации того решения, которое заложено Постановлением седьмого Съезда.

Консультативный же референдум, согласно мировой практике, проводится для выявления общественного мнения, которое затем учитывается органами власти и управления при принятии государственных решений. По его итогам государственные органы корректируют свою деятельность, и такое решение требует соответствующего оформления затем высшим представительным органом власти.

Разграничения на такого рода референдумы практически проведены во всех независимых государствах в бывших республиках Союза ССР, и только в Российской Федерации этого сделано не было.

Такая же конструкция, при которой обязательные консультативные референдумы органически дополняли бы законодательную деятельность парламента, полностью не сводя ее на нет, в том числе по наиболее

важным вопросам, поставленным на всенародное голосование, представляется более приемлемой, потому что в жизни требуется гибкое сочетание и непосредственно народовластия, и деятельности законодательных органов.

Действующий закон о всероссийском референдуме содержит, очевидно, целый ряд других недоработок. В полной мере они могут быть устранены посредством только коренной реформы избирательной системы. Об этом уже говорится в политических кругах нашего общества, об этом говорится учеными, экспертами.

Думается, что на обязательный референдум должны выноситься вопросы, которые требуют только однозначного ответа. В связи с чем было бы целесообразно ввести в сам закон норму о том, что на обязательный референдум могут выноситься только те вопросы, которые полагают четкую альтернативу ответа: «да» и «нет». Другие же вопросы можно было бы ставить на мягкое рейтинговое голосование на консультативный референдум.

Однако главное состоит в другом, и это надо честно себе сказать. Системный анализ законодательства показывает, что закон Российской Федерации о всенародном референдуме готовился нами и принимался преимущественно под разовую акцию: под учреждение поста Президента Российской Федерации. Это было тогда оправдано, обосновано, но тот закон уже не соответствует политическим реалиям сегодняшнего дня, нашим темпам политизации общества.

Не вдаваясь в критику многих других положений закона, которые поддаются явному неоднозначному пониманию, подчеркнем тот факт, что Верховному Совету для успешного проведения предстоящего референдума, очевидно, потребуются не только произвести соответствующие изменения в законе о референдуме, кстати, эти изменения готовы, но они, к сожалению, не затрагивают сущностной основы самого закона, но и потребуется провести целый ряд толкований, что само по себе, конечно, вызывает дополнительные трудности.

Таким образом, референдум 11 апреля может превратиться из стабилизирующего фактора в фактор, стимулирующий дезинтеграционные процессы в Российской Федерации.

В ходе предстоящего референдума об Основных положениях новой Конституции нашему обществу, его гражданскому согласию предстоит выдержать крайние испытания, особенно если учесть возможность появления альтернативных формулировок. Борис Николаевич об этом говорил, что, может быть, для общества сегодня правильнее найти какой-то иной выход, а не подвергать такому испытанию наше общественное

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

согласие, тот мир, то динамичное состояние, в котором мы сегодня пребываем.

Я не буду вдаваться в общий анализ негативных или каких-то иных последствий, которые могут быть вызваны неявкой и т.д., эти уже вопросы широко обсуждаются. Я хочу только обратить ваше внимание на рекомендации научно-практической конференции, которая вчера (и сегодня в обед закончилась) проходила в Москве, в здании Парламентского центра. Участниками этой конференции были ученые, специалисты, практики, руководители ряда Советов, окружных и иных избирательных комиссий и т.д. В частности, в рекомендациях указано, что референдум может стать стабилизирующим фактором только при соблюдении законодательно установленных процедур его подготовки и выбора. А одним из существеннейших факторов являются достаточно длительные сроки организационной, разъяснительной работы, связанной с референдумом. Иначе говоря, мы можем учитывать политический фактор, мы можем учитывать экономический фактор, но, не учтя, например, информационного фактора, мы просто-напросто поставим перед собой неразрешимую проблему. Ни один из этих факторов не может быть исключен.

Рассматривая ход подготовки и перспективы всероссийского референдума, участники конференции отмечают, что до сих пор не решен целый ряд правовых, организационных вопросов, о которых я, в частности, говорил, вопросов политических, без чего невозможно обеспечить подлинную свободу волеизъявления граждан России.

На отношение к референдуму окажет существенное влияние кризисная социально-экономическая ситуация в России. И в сложившейся ситуации конференция полагает, что в целях сохранения мира, стабильности, целостности России, утверждения конституционного строя необходимо глубоко и всесторонне рассмотреть вопрос о целесообразности проведения этого всероссийского референдума. Эффективность подготовки и проведения референдума во многом зависит от совершенствования, прежде всего, его законодательной базы. Обязательно, помимо изменений в законе о референдуме, надо произвести необходимые изменения и в законе о выборах, а времени на это все, как вы понимаете, не остается, его очень мало.

Это что касается, так сказать, объективных условий. Если же непосредственно перейти к самому тексту основных положений, то здесь я должен обратить ваше внимание на следующее. В Постановлении седьмого Съезда народных депутатов сказано о том, что Верховный Совет Российской Федерации утверждает текст основных положений. Однако на сегодня проблематичным остается вопрос о том, кто же этот текст

подготовит, кто его будет согласовывать. То, что его надо согласовывать, этого требуют положения Съезда, сама политическая ситуация. Согласовывать с Президентом, согласовывать с Конституционным Судом, с субъектами Федерации и тому подобное. Исходя из неопределенности ответов и общего предназначения Конституционной комиссии как рабочего органа, осуществляющего конституционные реформы в Российской Федерации, Рабочая группа Конституционной комиссии взяла на себя смелость первоначальной подготовки этого текста. Для этого были разосланы соответствующие предложения научным центрам страны, примерно 15 научным центрам. Ответы уже от всех пришли, начиная от Казани, Саратова и заканчивая московскими академическими институтами. Прислали свои предложения некоторые политические центры и отдельные депутаты. В качестве образца мы вам приложили предложения народного депутата Степанова В.Н. И вот, исходя из всех этих предложений, исходя из своего доморощенного анализа, которым располагала Рабочая группа Конституционной комиссии к тому моменту, а этот анализ показал нам, что альтернативные формулировки наиболее уязвимы для достижения целей, мы пошли по тому пути, который мы сегодня предлагаем вам рассмотреть.

В частности, когда у нас был первичный материал, Комиссия рассмотрела две концепции. Первое. На референдум выносить только те положения будущей Конституции России, по которым есть принципиально разные подходы, и дать народу возможность выступить арбитром.

И вторая. На референдум вынести блок вопросов, включающих в себя все основные положения проекта новой Конституции России. Конечно, первый путь более привлекательный, он более точно отражает сущность референдума. Но та политическая обстановка, те социально-экономические условия, в которых пребывает общество, к сожалению или к счастью, не знаю, подтолкнули Рабочую группу выбрать второй путь. Путь, формально закрепленный в Постановлении седьмого Съезда, а именно — вынести на референдум блок вопросов, включающих в себя все основные положения проекта новой Конституции. Мы исходили из того, что такой подход будет способствовать консолидации общества, а одобрение на референдуме основных принципов конституционного строя будет правовой гарантией его стабильности. Последующие изменения будут возможны только через референдум. Мы вам представили этот обобщенный вариант.

Президиум этого варианта не утверждал, одобряем — не одобряем, мы его представили на Президиум, и он счел возможным его как первоначальный текст направить в комитеты, комиссии, направить Прези-

денту, Конституционному Суду для того, чтобы имелся хоть какой-то первичный материал для движения вперед. И только. Никаких утверждений, никаких постановлений такого рода не было. Было только постановление порученческого характера. И все.

Я не знаю, Борис Николаевич, стоит ли мне сейчас комментировать каждое положение этого текста.

Председательствующий. Не стоит.

Н.Т. Рябов. Хочу только сказать, почему вышло так. Почему вышло одиннадцать, а не четыре-пять вопросов. Потому что Конституция имеет свою внутреннюю логику, структуру. И убрав одно из звеньев этой структуры, мы тем самым можем разрушить все внутреннее строение. Это первое.

Второе. Почему Конституционная комиссия полагает на все вопросы давать один ответ — «да» или «нет»? Потому что, если это делать по каждому вопросу и в случае, если в результате референдума на какой-то вопрос будет отвечено «нет», а на какой-то — «да», просто-напросто дальше тем, кто будет принимать новую Конституцию, невозможно будет выйти из этой ситуации. Например, в отношении частной собственности на землю будет сказано «да», а в отношении разнообразия форм собственности будет сказано «нет». Поэтому я, с вашего позволения, закончу на этом свое короткое выступление и поблагодарю за внимание.

Председательствующий. Спасибо. Записок поступило много, я буду давать их в порядке поступления записок ко мне. Слово для выступления.

Первым выступает Федор Васильевич Цанн-кай-си. Следующим выступает Рыжов Юрий Александрович.

Ф.В. Цанн-кай-си. Уважаемый Президент, уважаемые члены Конституционной комиссии! Мне представляется, что ответ на вопрос, целесообразно или нет сегодня проводить референдум, зависит от целого ряда предварительных условий и обстоятельств.

В первую очередь, мне думается, мы должны бы иметь постановление Верховного Совета, согласованное и с Президентом, и с Конституционным Судом, о толковании результатов референдума, потому что будут голосовать не за абстрактные принципы Конституции, а голосовать будут за то, какие политические и практические действия будут вытекать из результатов референдума. То есть что означает, если народ скажет «да» основным принципам, что — если он скажет «нет» этим принципам и что — если он вообще не придет на этот референдум.

Допустим, если народ скажет, что он возражает против этих принципов, не согласен с принципами новой Конституции, означает ли это,

что мы возвращаемся к Конституции 1978 года, и не просто к ныне действующей, а устраняя из нее все те поправки, которые в нее были внесены в течение всех этих съездов. То есть мы должны четко знать, какое будет толкование, чтобы не было второго плана, когда каждая ветвь власти может давать свою интерпретацию результатам этого референдума. Это первое.

Второе. Я думаю, что также граждане должны знать, какие будут последствия политического, морального и юридического характера в случае нарушения толкования данного референдума, итогов этого референдума, учитывая опыт того всесоюзного референдума, первого. Это первое, на что мы должны получить ответ до того, как мы придем к избирательным урнам, к урнам референдума.

Думается, действительно, мы не должны свободно и вольно трактовать сформулированное седьмым Съездом Постановление. Там четко сказано, что референдум будет проводиться по основным положениям Конституции. Поэтому сегодня, когда мы видим, что одни должностные лица дают такую формулировку вопросов, разные общественные движения, мне думается, здесь есть нарушения того конституционного соглашения о стабилизации конституционного строя, и граждане могут быть введены в заблуждение. Съезд принимал решение об одном референдуме, а фактически будет проведен другой референдум.

Следовательно, какими бы нам ни казались, может быть, многословными эти формулировки основных положений, их можно уточнять, делать более простыми, но остаться мы должны в рамках этого решения седьмого Съезда по основным положениям. Иначе это будет другой референдум.

Наконец, третье. Мне думается, мы должны категорически запретить при проведении федерального референдума включение каких-то других вопросов от регионов, республик, краев и областей, потому что дополнительно включенные вопросы могут придать абсолютно другой контекст основному федеральному референдуму. Более того, вопросы, вынесенные на федеральный референдум, могут оказаться второстепенными по сравнению с вопросами, поставленными в регионах и республиках. Все должно быть предварительно оговорено, прежде чем мы пойдем. И граждане должны знать это прежде, чем они будут давать ответ «за» референдум или «нет».

И в заключение, я хотел бы поддержать Вашу идею, Борис Николаевич, которую Вы высказали о возможности и целесообразности созыва той согласительной комиссии, на которой бы еще раз вернуться к целесообразности проведения этого референдума.

Я понимаю Вас. И здесь проблема, если выдернуть референдум и отменить его (а в Постановлении седьмого Съезда сказано, что все они имеют свое значение только в связке, в пакете), действительно, исключенный референдум должен быть чем-то заменен, чтобы здесь не ущемлялись и prerogatives Президента.

Поэтому, я думаю, было бы действительно целесообразно вернуться к работе согласительной комиссии. И с моей личной точки зрения, казалось бы, вообще нецелесообразно сегодня проводить референдум. Найти согласие всех ветвей власти и тогда, думаю, восьмой Съезд может подержать такое взвешенное и разумное решение.

Спасибо.

Председательствующий. Рыжов Юрий Александрович. Следующим выступает Варов Владимир Константинович.

Ю.А. Рыжов. Глубокоуважаемые депутаты, глубокоуважаемый Президент! Я тоже решительным образом поддержал бы мнение, высказанное Федором Васильевичем о том, что затея с референдумом вызывает совершенно отрицательное, негативное чувство и какое-то отношение, от которого веет опасностью для наших государств и для состояния в обществе.

В сущности, что мы хотим узнать от народа? Мы хотим узнать у народа, что он бы нам ответил на вопросы, которыми, вообще-то говоря, занимаются тысячи ученых и специалистов, например: как устроить эффективную экономику, какую роль там играет частная собственность на землю или еще на что-нибудь, какую роль играет в политическом устройстве принцип разделения властей, в чем состоит мировой опыт, почему мировой опыт привел к этому разделению властей. Грубо говоря, мы ставим вопросы перед народом, которые выработаны тысячелетним опытом всего человечества, и уже стало ясно, какую они роль играют в жизни общества и государства.

Грубо говоря, я еще раз повторяю, это все равно, что мы сейчас бы перед народом поставили вопрос о пользе, знании и использовании закона Кулона или закона всемирного тяготения с одинаковым успехом. Это вот первое обстоятельство.

Мы бы создали скверный прецедент, если бы, например, вопросы, которые сейчас имеются здесь перед моими глазами, например, двенадцатый пункт. Именно в случае, если ветви власти не приходят к согласию по каким-то принципиальным вопросам, то есть способ с помощью референдума устранить эти власти, устранить таким образом либо одну ветвь, либо другую власть. Я считаю, что, действительно, это был бы скверный прецедент в этой государственности российской, и идти на это

нельзя, нельзя создавать такого скверного прецедента. К тому же, действительно, нельзя было бы — Борис Николаевич об этом говорил — одновременно устранять эти ветви власти. Это совершенно лишит преемственности эту государственность. Я считаю, что основную задачу, которую должен был вот этот депутатский корпус выполнить, он еще не выполнил. А основная задача — это принятие новой Конституции. Потому что из-за отсутствия новой Конституции и происходит это перетягивание каната, отсюда и происходит вот это вмешательство одних ветвей власти в полномочия другой ветви власти. Не отнормировано пространство действия вот этих компонентов власти, по-настоящему не отнормировано, и по-настоящему не отнормировано вот это наказание за неконституционное вмешательство в прерогативу другой власти.

Наконец, я бы еще добавил следующее. Вы посмотрите, какие вопросы выносятся на референдум. По большинству из этих принципов, которые выносятся, принято за два или три года громадное число уже законодательных актов, написан проект новой Конституции и в «тело» старой действующей Конституции в основном эти принципы уже вошли. Над чем же здесь мы сейчас трудимся? Над тем, чтобы спросить у народа, правильно мы сделали, что вот это внесли в Конституцию, правильные мы законы выпустили что ли? Поэтому и в этом отношении совершенно бессмысленная затея.

Спасибо.

Председательствующий. Варов Владимир Константинович. Следующим будет выступать Румянцев Олег Германович.

В.Н. Любимов. Есть такое предложение, Борис Николаевич. Депутаты, которые выступают с трибуны, прежде чем начать свое выступление, сказали бы, как они голосовали на Съезде, потому что не понятно, что повлияло на изменение точки зрения.

Из зала. Не надо. (*Шум в зале.*)

Председательствующий. Я думаю, что здесь не следственный комитет все-таки. Что мы будем...

В.К. Варов. Не в рамках регламента, отпущенного мне, в рамках того, что сказал Вячеслав Николаевич, я бы сказал так: я никогда не скрывал результаты своего голосования, очень жестко выступал и на седьмом Съезде за не тайное голосование. К сожалению, Съезд меня в этом плане не поддержал. Все результаты моих голосований совершенно очевидны, можете поднять ведомость. Поэтому я своих позиций, в отличие от некоторых моих коллег, не менял и не меняю.

А теперь по существу. Уважаемые коллеги, вы уж меня извините, но смешно, Конституционная комиссия — орган Съезда существует скоро

три года, не выполняя своей священной, порученной ей Съездом и, можно сказать, народом задачи — выработки Конституции, сегодня обсуждает, как это фиаско в некотором смысле прикрыть, лишив народ права определить содержание этой Конституции, права определить, каким образом можно разрешить совершенно очевидный сегодня конфликт властей.

А теперь несколько более конкретных моментов. Я не буду вступать в полемику с Николаем Тимофеевичем Рябовым, тем более что я являлся одним из основных разработчиков закона о референдуме и перед этим изучал все правовые и основные системы в области регулирования законодательства о референдуме. Я себе позволю резюмировать. Из того, что он предложил, мой вывод — это значит, по существу, лишить народ права определять основы конституционного строя в стране и решать основные вопросы собственной жизни, лишить собственный народ власти.

В отношении референдума: проводить — нет! Уважаемые коллеги, а что мы обсуждаем? Из того же выступления Николая Тимофеевича мы услышали, что сегодня вопросов, предлагаемых народу, нет. Вопросы, предлагаемые другой ветвью власти, и, может быть, даже Конституционный Суд нам что-нибудь предложит, — их тоже сегодня нет. Как же мы можем сегодня обсуждать вопрос «проводить — нет», не имея вопросов? Как мы можем ссылаться на кого бы то ни было, в том числе на своих избирателей, при этом приводя аргументы: народ на референдум не придет. Простите, но это рано говорить. И, более того, кто нам дал право решать за народ: придет он или не придет. В любом государстве проведение референдума носит и позитивный смысл, и негативный. И неприход народа на референдум в том или ином количестве, параметре — это тоже воля народа. И если придет на референдум не 50 миллионов и не 70, а 10 или 20 миллионов, простите, кто нам дал право лишать эти 20 миллионов выразить свою точку зрения.

Нам говорят: дорого. Полностью согласен с Борисом Николаевичем в отношении соображений — дорого. Простите, а сколько вследствие осуществления нами власти, в первую очередь законодательной, и в определенной степени других ветвей власти, стоило уже народу нерешение основополагающих вещей. Может быть, хватит?

Нам говорят: народ не поймет. Меня удивляет. Когда мы были не депутатами, мы говорили, что мы пойдем, то есть мы входили в число того народа. А сегодня, став депутатами, мы говорим, что те же обычные, нормальные люди, которые, извините, давно научились разбираться в том, кто есть кто, они, видите ли, не поймут те или иные вопросы решать за счет народа.

Нам говорят, что этот референдум может развалить Россию. Простите, а что сегодня происходит?! Сегодня как раз нужно добиться в целях недопущения развала России проведения референдума. Извините, жесткого обеспечения проведения референдума в каждой республике, чтобы никому не повадно было из-за отдельных лиц в этих республиках, которые подменяют своим мнением мнение народа, лишить народы этих республик права высказать свое мнение.

И в отношении соглашения и самого, собственно, референдума, если, как говорят, он будет сорван, а уже сегодня есть некоторые претензии на это. Я за соглашения, но, извините, только после референдума. Хватит договариваться за спиной людей. После референдума, когда в той или иной мере народ выскажет свое мнение, именно все три ветви власти, реализуя основополагающую волю народа, должны будут договориться.

И последнее. Я не исключаю, что некоторые силы, политические или иные, попытаются сорвать референдум, тем самым нарушив и Конституцию. Здесь идет речь и о первом Съезде, который принял исчерпывающее решение. Кстати, Борис Николаевич, и по срокам там было определено, именно Съезд это решение не выполнил. Было собрано необходимое количество подписей депутатов (более трети) о референдуме по земле. Съезд и это решение проигнорировал, и более двух миллионов подписей избирателей было собрано. И Съезд, и Верховный Совет в нарушение Конституции и закона и это нарушил. То есть сегодня идет антиконституционная практика. Но если это будет продолжаться, я считаю, что в данной ситуации Президент имеет право и обязан будет провести среди всех избирателей опрос. Пусть он будет вне рамок закона о референдуме. Ни одной нормой этот вопрос не запрещен. Но в сегодняшней ситуации, я считаю, что если, я повторю, референдум будет сорван, это священная обязанность Президента. И как народ ответит на те вопросы, которые сегодня, все мы понимаем, очевидны. И эти очевидные вопросы не входят в перечень предложенных в данном случае Президиумом нам вопросов.

Когда этот опрос будет проведен, я хотел бы посмотреть на те политические силы в нашей стране, которые попытаются проигнорировать фактическую волю народа.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Румянцев Олег Германович. Следующим выступает Шейнис Виктор Леонидович.

О.Г. Румянцев. Уважаемые члены Конституционной комиссии! Уважаемые гости! Мне кажется очень важным, что различие между председательствующим сегодня Президентом Российской Федерации и только

что выступившим Варовым состоит в том, что Варову все ясно. А Президент сказал прямым текстом: давайте посоветуемся. Я думаю, одно это вселяет сегодня большие надежды на то, что мы, может быть, действительно придем к согласию, подумав и посоветовавшись друг с другом.

Мы меняем свои позиции не потому, что мы являемся флюгерками. Мы меняем свои позиции потому, что занимаемся анализом происходящих событий в Российской Федерации. Да, мы предлагали с самого начала, когда был выработан наш проект Конституции, что первый раздел, или Основы конституционного строя, должен быть вынесен на референдум и проголосован на референдуме. Для чего? Для того чтобы не было того, что сделал наш Съезд с Конституцией: за три года 325 поправок. Для того чтобы поставить барьер на пути очень легкого изменения Конституции, а седьмой Съезд особенно отличился в этом, потому что поправки, внесенные седьмым Съездом в Конституцию, и послужили причиной этого самого соглашения от 12 декабря.

Но сегодня анализ ситуации, многочисленные консультации с политическими партиями, с представителями регионов и с нашими избирателями показывают, что, по-видимому, решение о проведении референдума нужно будет пересматривать. И вот почему я выступаю сегодня с поддержкой, что идею референдума надо заменить идеей нового конституционного соглашения. Но это новое Конституционное соглашение нужно готовить не впопыхах и не в случайной согласительной комиссии (у меня никакого доверия нет к той согласительной комиссии, она никого не представляет, меня лично она точно не представляет, и большую часть Съезда она точно не представляет), поэтому нужна серьезнейшая подготовка на нескольких уровнях нового Конституционного соглашения, которое заменит соглашение от 12 декабря.

Что касается этапов такой подготовки, то прежде всего, мне кажется, мы действительно должны посоветоваться с нашими избирателями. На «ДемРоссии» в субботу-воскресенье распространялся листок, в котором черным по белому было написано (какие-то аналитики пишут), что при своевременном начатых и достаточно мощных агитационных мероприятиях прогнозная явка на референдум составит 66 процентов. Что за аналитики делают такой прогноз, что две трети нашего взрослого населения, оказывается, придут при мощной пропагандистской кампании на референдум, мне непонятно, поскольку последние цифры опроса (может быть, они различны), но 28–32 процента — вот какая сегодня цифра тех, кто готов прийти.

В четверг я встретился со своими избирателями, работниками ЗИЛа, простыми рабочими. Сказал несколько слов вначале, а затем поставил

микрофон в коридор. И полтора часа они, стоя в очереди, выступали. Только один человек из всего зала выступил за то, чтобы проводить референдум. Значит, наши избиратели тоже подвергают сомнению то, что абсолютно ясно некоторым из присутствующих здесь членов Конституционной комиссии.

Значит, все-таки мы должны думать, и у Бориса Николаевича была сегодня важная фраза, что можно будет пойти на отмену референдума, если, как он сказал, не будет найдено иное, более эффективное решение. Мне кажется, что иное, более эффективное решение, — это и есть новое конституционное соглашение. Но принятое не просто постановлением Съезда, а принятое как конституционный закон двумя третями Съезда. А, значит, мне кажется, что на ближайшей встрече Ельцина-Зорькина-Хасбулатова без всяких согласительных комиссий нужно договориться хотя бы вот этой самой тройке о том, что Президент не будет вносить свои альтернативные принципы, которые расколют, к огромному сожалению, общество, а о том, что тройка лидеров Российской Федерации выдвигает инициативу проведения восьмого Съезда только по одному вопросу: о рассмотрении и принятии нового Конституционного соглашения как конституционный закон двумя третями голосов.

Далее, как мне кажется, должен состояться политический «круглый стол». Политический «круглый стол» не всех со всеми, а хотя бы только сил, которые сидят здесь в центре. Центр расколот. Гораздо больше солидарны друг с другом регионы сегодня. И Сахалин, и Якутия, и т.д. — все жаждут больше децентрализации. Но расколот центр. Политический «круглый стол» для того, чтобы здесь, в центре, федеральная власть, федеральные партии, российские партии определились по этому новому Конституционному соглашению. Если будет согласие в тройке лидеров, если будет согласие вокруг политического «круглого стола» (не такого позорища, которое было на днях — назначенный сверху «круглый стол»), когда каждая реальная общероссийская организация, профсоюз, делегируют, выберут на своих съездах или пленумах действительных своих представителей. И тогда, чтобы провести договоренность, это будет основой для того, чтобы собрался восьмой Съезд с одним вопросом — о новом Конституционном соглашении. В него должны войти, как мне кажется, четыре момента.

Первый. Отмена референдума.

Второй момент: какая форма правления закрепляется сейчас. Сколько министров при назначении Президентом должны получить согласие Верховного Совета.

Каков должен быть порядок отставки отдельных министров. И как Верховный Совет должен преодолевать вето Президента. Лично мне кажется, что нужно при наличии президентского вето на те или иные законы или постановления двумя третями преодолевать это вето, это очень важно, чтобы ограничивать и сам Верховный Совет, который сегодня ничем не ограничен.

Следующий вопрос — об ответственности в этом конституционном законе, об ответственности высших должностных лиц за [не]соблюдение Конституции. Сегодня иной раз, к сожалению, бывает так, что и Председатель Верховного Совета, и Президент Российской Федерации, и руководители тех или иных республик нарушают Конституцию Российской Федерации. Иногда, к сожалению, это похоже на то, (я не суд, я не вправе давать решения), но нам нужен закон, в этом Соглашении записать об ответственности записать, об ответственности высших должностных лиц за несоблюдение Конституции. И гарантом этого дела должен стать Конституционный Суд Российской Федерации. Гарантом. Чтобы ни одно высшее должностное лицо — ни в Федерации, ни в отдельных республиках — не уходило от ответственности.

Третий момент в этом новом Конституционном соглашении — подготовка закона о политической реформе. Дать поручение в контакте всех трех властей разработать закон о политической реформе с двумя главными частями. Первая часть — новая глава о федеральной законодательной власти, то есть новая глава — о нормальном парламенте. Я считаю, что она вполне может быть перенесена из проекта новой Конституции в действующую. Это первая часть закона о политической реформе. Новый парламент, постоянно действующий. И вторая часть закона о политической реформе — основы новой избирательной системы. И если тогда соберется в октябре девятый Съезд специально по поручению вот этого, восьмого Съезда, и примет такой закон о политической реформе, у нас будет введена новая глава о парламенте, новые основы избирательной системы. И третье — я согласен с сегодня прозвучавшим предложением — на год сократить полномочия депутатского корпуса и Президента. И тогда это откроет возможности весной 1994 года переизбрать Съезд в нормальный, компактный парламент, и переизбрать в начале 1995 года Президента. Мне кажется, вот такой путь к закону о политической реформе к восьмому и девятому Съезду, к новому конституционному соглашению трех ветвей власти мог бы стать тем самым более эффективным способом, который бы позволил нам выйти из конституционного кризиса, который мы сегодня имеем.

И самое последнее. И если референдум, мы думали, что будет проводиться, мне кажется, что не надо так критически, не надо столь решительно отвергать вариант, предложенный Конституционной комиссией и Президиумом, направленный в комитеты и комиссии. В чем главный смысл этих двух страниц? Они не конфронтационны. Они призывают граждан проголосовать за твердое государство.

Вы сказали, что первокласснику даже ясно, что Конституция — высший закон. К огромному сожалению, к нам поступило письмо и от члена Конституционной комиссии (уже, наверное, он сегодня будет выступать), который предлагает на референдуме один вопрос — отношения в Российской Федерации должны строиться на основе Федеративного договора и двусторонних соглашений. Нет ни слова о Конституции, ни слова о законах. Для некоторых, далеко не первоклассников, даже не факт, что Конституция должна быть высшим законом страны. И все-таки я считаю, что, несмотря на то что есть сомнения в отношении нашего текста, выносимого на референдум, надо приходиться к идее нового Конституционного соглашения. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Шейнис Виктор Леонидович. Следующий выступает Слободкин Юрий Максимович.

В.Л. Шейнис. Уважаемый Председатель! Уважаемые коллеги! Мне кажется, что обстоятельства подарили нам определенный шанс, которым надо попытаться воспользоваться. Мне не хотелось бы сейчас обсуждать все достоинства и недостатки проведения референдума. Есть серьезные доводы за референдум. И весьма вероятно, что референдум нам придется проводить. Но я очень поддерживаю прозвучавшее здесь предложение о том, чтобы попытаться решить те вопросы, которые предполагается решить на референдуме, иным способом. Если это не получится, останется референдум.

Поэтому разрешите мне сосредоточить внимание на том, каким образом мне видится возможность разрешить тот острый политический кризис, который так резко проявился на последнем седьмом Съезде. И скажу откровенно: я очень боюсь, что ближайший восьмой Съезд мог бы стать ареной столь же резкого или еще более резкого противостояния, которое поставит государственные институты на грань, по сути дела, катастрофы.

Вот каким образом можно попытаться этого избежать? Думаю, что необходимо разделить два вопроса. А именно: что могло бы войти в содержание Конституционного соглашения и каков был бы механизм гарантирования того, что Конституционное соглашение станет фактом, а не будет нарушено.

Что касается содержания, то мне кажется, что нам не следовало бы предельно расширять этот документ. Если мы хотим двигаться сравнительно спокойно и на согласованной основе, то этот документ должен быть подготовлен сравнительно быстро и включать только то, чего он не может не включать. Мне видится этот документ примерно в следующих очертаниях. Во-первых, необходимо пролонгировать все основные пункты того Соглашения, которое было оформлено в виде Постановления Съезда 12 декабря. Ну, за исключением назначения премьер-министра, которое уже состоялось. И, возможно, за исключением референдума, если будет достигнуто общее согласие.

Во-вторых, мне кажется, что источником серьезной нестабильности в нашей ситуации является Съезд, в особенности после того, как Съезд отказался реформировать ту самую 104-ю статью Конституции, которая была изменена, как вы помните, Верховным Советом, но поправка не собрала большинства на Съезде. В результате получилось глубокое противоречие, когда третья статья Конституции фиксирует разделение властей, а за Съездом 104-я статья закрепляет право принять и решить любой вопрос государственной жизни.

Можно пойти двумя путями. Путь более радикальный и, с моей точки зрения, более разумный — отмена этой статьи, то есть возвращение к поправке, принятой Верховным Советом. Второй путь — по крайней мере договориться о том, что съезды откладываются на какой-то срок. Ну, скажем, до конца текущего года или до начала следующего года, чтобы не подвергать испытанию и без того хрупкую ситуацию.

Дальше, третье. Мне кажется, что независимо от того, удастся ли согласовать и утвердить до следующих выборов новую Конституцию России, я, естественно, поддерживал бы это предложение, необходимо зафиксировать конституционным большинством, что в ней не останется Съезда. Я хочу обратить внимание уважаемого собрания, что ни в одном из проектов, не только в проекте Конституционной комиссии, одобренном Съездом, но ни в одном из альтернативных проектов, не присутствует Съезд как высший орган государственной власти. Давайте об этом договоримся. Румянцев уже сказал, что есть разработка в проекте. Давайте введем ее в Конституцию. И для того, чтобы никто не опасался, что это будет использовано в каких-то зловредных подозрительных целях, давайте четко зафиксируем, что это вступает в силу после новых выборов.

Следующий момент — избирательный закон. Мне кажется, что в Конституционное соглашение могло бы войти положение о том, что новый избирательный закон будет основан на демократической современ-

ной системе смешанного типа, включающей как выборы по одномандатным округам, так и выборы на основе пропорциональной системы.

Я думаю, что можно было бы также принять предложение, прозвучавшее здесь, о приближении срока выборов. И вот в пакете с этими, а, возможно, некоторыми другими предложениями, но только в пакете — можно было бы поддержать предложение об отмене или серьезной отсрочке референдума.

Вторая проблема в том, каким образом это все гарантировать. Потому что если мы просто пойдем, как предложила группа депутатов, собирающая подписи за досрочный созыв внеочередного Съезда, если мы просто пойдем по этому пути, то может создаться чрезвычайно опасная неконтролируемая ситуация. Поэтому я бы предложил сделать следующее.

Встречаются представители трех ветвей власти, договариваются о некоторых, наиболее общих принципах, затем Рабочая группа, которая сформирована на принципах, о которых можно было бы договориться особо, эти трое высших представителей договорились бы, готовя Соглашение.

Далее. Руководители трех ветвей власти берут на себя обязательство добиваться перед Съездом принятия согласованных решений, которые необходимо также было бы обсудить во фракциях, необходимо было бы обсудить в региональных группах и получить недвусмысленную поддержку большинства депутатов. После этого можно было бы, с моей точки зрения, созвать на очень короткий срок, может быть, на один день, Съезд, который ратифицировал бы это Соглашение. Или принять это соглашение в виде той или иной формы сбора подписей. Решение этого вопроса необязательно должно пойти под тем пунктом, который я обозначаю, но, как мне кажется, это одна из последних попыток оздоровить ситуацию и предотвратить обострение политического кризиса.

Спасибо.

Ю.М. Слободкин. Товарищи, мне думается, что сейчас, наверное, главное состоит в том, чтобы правильно определить суть того противостояния, которое наблюдается между властью и в обществе в целом. Все-таки я не согласен с суждением относительно того, что причины нынешней нестабильности объясняются борьбой между сторонниками президентской республики и сторонниками парламентской республики. Главное противостояние состоит и заключается в том, что в обществе идет подспудная борьба между сторонниками социалистического выбора пути развития страны и противниками социалистического выбора, сторонниками капитализации страны. И именно сторонниками ка-

питализации страны является нынешняя власть в лице президентских структур, в значительной степени — в лице Верховного Совета. И если уж ставить на разрешение и на суд народа вопросы о том, каким должно быть наше общество и добиться какой-то определенности на будущее, тогда надо ставить вопрос о том, выступаете ли вы за реставрацию капитализма в нашей стране или выступаете ли вы за социализм, за советскую Конституцию. Можно коротко сформулировать эти вопросы с тем, чтобы люди могли ответить четко и определенно. И какие бы решения сейчас ни принимались по поводу того, как избежать этого противостояния, оно не исчезнет, оно в обществе все равно сохранится, даже если высшие структуры власти между собой о чем-то договорятся.

Я на последнем Съезде голосовал против принятия постановления о стабилизации конституционного строя и в настоящее время занимаю позицию, которая выражается в том, что, на мой взгляд, референдум должен проводиться, если Президент — Ельцин Борис Николаевич — четко и определенно не заявит, что он тоже считает необходимым пересмотреть вопрос о проведении референдума. Если он эту позицию четко изложит, тогда, наверное, депутатский корпус должен будет в какой-то степени согласиться с ним.

То противостояние, которое происходит в обществе между сторонниками и противниками социалистической ориентации, с одной стороны, и сторонниками капиталистической ориентации вовсе не означает, что необходимо сейчас бросить страну в атмосферу безвластия и проводить референдум.

Я считаю, что, повторяю, такая договоренность возможна, но ни в коем случае Съезд не должен позволить, депутатский корпус не должен позволить себя спровоцировать. Я считаю, что это провокация, когда часть депутатов занята сбором подписей за досрочное проведение Съезда до проведения референдума при отсутствии четкой позиции на этот счет исполнительной власти, потому что тогда у исполнительной власти появится возможность объявить, что Съезд по-прежнему занимает консервативные позиции, что депутаты боятся за свои депутатские мандаты, что они не хотят услышать и узнать голос народа. В результате Съезд проторит дорожку к такому неконституционному органу, как учредительное собрание.

Мне думается, что если начать сейчас диалог между представителями тройственной комиссии, то эта тройственная согласительная комиссия должна четкую позицию занять и выразить свое отношение ко всем призывам, касающимся учредительного собрания. Никакого учредительного собрания при наличии конституционных органов законода-

тельной власти. Эти призывы к учредительному собранию или к земскому собору являются противоправными.

Я думаю, что Генеральному прокурору Российской Федерации — товарищу Степанкову — надо бы заниматься сейчас не расследованием того, кто стрелял во Владимира Ильича Ленина в 1918 году, а как раз заняться тем, какие же силы пытаются подорвать конституционные органы власти и почему они это делают?

И мне представляется, что нынешние формулировки вопросов, которые даны предварительно, они являются очень громоздкими, они попросту неприемлемы для вынесения на референдум. Остаются два месяца. Наверное, за это время вряд ли выработать Конституционной комиссии, Верховному Совету и команде Президента, и Конституционному Суду такие вопросы, которые привлекут внимание избирателей. В этой связи надо постараться избежать взрыва общественного в обществе. И, если инициатива будет исходить от Президента, я убежден, что депутаты поддержат идею отмены референдума, проведения референдума и поиска других путей, которые помогли бы сохранить общественный мир.

И в то же время мне хотелось бы обратить внимание исполнительной власти, что если будет такими темпами, в таких формах осуществляться приватизация и передача государственной собственности в частную собственность мафиозным, по существу, криминальным и полукриминальным структурам, то мы ни к чему хорошему не придем.

Председательствующий. Спасибо. Волков Леонид Борисович. Следующим выступает Бабурин Сергей Николаевич.

Л.Б. Волков. Уважаемый Президент! Уважаемые члены Конституционной комиссии! Уважаемые депутаты!

Я прежде всего хотел бы поблагодарить Вас, Борис Николаевич, за очень сейчас четкую и ясную речь, которая, по крайней мере, позволяет четко определить ту ситуацию, в которой мы сегодня находимся. И достаточно ясно выражает позицию Президента.

В основном я согласился со всем, что сказано в этой речи, за исключением ее последней части, и это первый момент, на котором я хочу остановиться в своем выступлении.

Я глубоко убежден в том, вернее сказать так, я глубоко убежден в том, что Соглашение, типа Конституционного соглашения, политического соглашения, конечно, нам остро необходимо. И я думаю, что это сегодня становится все более и более ясно многим, это уже прозвучало и во многих выступлениях. Этот вопрос обсуждался вчера на Рабочей группе Конституционной комиссии, хотя это не ее задача. В этом обсуж-

дении участвовали люди, которые уже давно занимаются политикой, и не самые последние люди: Явлинский, Мигранян и т.д.

Я хочу, однако, сказать, что если это будет верхушечное соглашение между Ельциным, Хасбулатовым при участии Зорькина, то я боюсь, что оно не прибавит нам ни авторитета государственной власти, ни конституционных основ этой государственной деятельности.

Да, Борис Николаевич, Вы — единственный среди нас избранный всенародный, действительно, лично представляете ветвь власти, и Вы должны участвовать в любой согласительной комиссии и в любом согласительном действии, и в любом «круглом столе».

Но значит ли это, скажем, что Председатель Верховного Совета представляет парламент или всех избирателей страны? Ведь это же нелепость, это же не так.

Как можно подменить обсуждение с парламентом, обсуждение с депутатским корпусом, обсуждение с избирателями, в конце концов, простой встречей, ненадежной к тому же встречей руководителя законной президентской власти с представителем, который является всего лишь должностным лицом в парламенте, и не более того. И как бы ни была уважительна и в общем благородна по своей сущности роль Председателя Конституционного Суда, он тоже не заменяет собой Конституционный Суд, который должен тогда принимать какие-то решения, и только эти решения могут иметь значение авторитета для народа.

Нужно, простите, что я вынужден здесь об этом говорить, может быть, это не совсем тема для Конституционной комиссии, но не так часто удается получить слово, совсем другое для настоящего Конституционного соглашения. Нужна постоянная, регулярная, ежедневная, я бы сказал, работа Президента с депутатским корпусом независимо от того, сторонники это или противники, с депутатскими фракциями, с территориями, с самими республиками, политиками и депутатами из территорий и республик, и так далее. И только в ходе этой работы может состояться, действительно, убедительный для народа «круглый стол», который должен, видимо, состояться. И тогда возникнет та фактическая Конституция, без которой любая формальная, бумажная, Конституция никакой силы, никакого значения не имеет — ни старая, ни новая.

Конституция должна иметь опору в народном сознании. Мы часто говорим, ссылаемся, киваем на американскую конституцию, что она живет двести лет. Она живет двести лет, потому что она выросла из народного сознания, а не потому, что ее уж так хорошо придумали отцы-основатели.

Хотя, конечно, они поработали неплохо. И нам необходимо эту конституцию углубить. И только в этом случае референдум, действительно, должен быть способом проверки отношения народа и способом включения народа в этот конституционный процесс. Вот почему и вот для чего он был необходим и может оказаться необходимым сегодня или завтра.

Я хотел бы Вас призвать, Борис Николаевич, очень серьезно, потому что это, действительно, очень серьезный вопрос. На мой взгляд, мы можем укрепить российскую государственность, российскую демократию и решить проблемы не только реформ, потому что мы к реформам только подходим. Сегодня мы, на самом деле, просто бросаем спасательный круг, пытаюсь выйти из той глубокой ямы, в которую нас прошлая история затащила. Вот на самом деле какая ситуация. Просто найти другие способы, которые могли бы нам позволить вылезти из этой ямы, и в этом смысле Ваша роль, конечно, велика. Но ее будет очень трудно осуществить, если президентская власть не будет постоянно контактировать с большим корпусом политиков, с большим депутатским корпусом, и так далее. Это первое, на что мне очень хотелось обратить внимание.

Я думаю, что если бы такие контакты... президентская власть должна помочь депутатам понять друг друга. И Вы это, кстати, прекрасно делали, когда были Председателем Верховного Совета.

Президентская власть должна помочь различным политическим республикам договориться по тем конкретным, повседневным, практическим вопросам, по которым они могут договориться, и отложить для парламентских дебатов вопросы престижа: чья власть больше — и так далее.

Пусть мы будем спорить по этим вопросам для будущей Конституции. Но сегодня мы можем решить практические вопросы — денежного обращения, снабжения, вопросы распределения ресурсов и так далее не путем просто решения, а путем сведения разных людей, как, простите меня, сводят разводящихся супругов, так сказать, умные судьи.

Я бы очень хотел надеяться, что эта президентская роль будет выполнена. И вы — всенародные избранники — будете и останетесь гарантом нашей стабильности и нашей демократии. Это первое.

Теперь второе. Если все-таки референдум в ближайшее время должен будет состояться, и мы придем к согласованному мнению, что не надо его отменять. А отмена референдума — это тоже не очень красивая игра с народом и, на мой взгляд, она не укрепляет никакую власть и не укрепляет государственность в целом. Раз уж было принято это решение, верное или неверное, то мне кажется, что, во всяком случае перед народом, нужно поставить только те вопросы и только в такой фор-

ме, когда он получит право выбора. В этом смысле я готов согласиться с Юрием Максимовичем Слободкиным. Но вопрос сегодня стоит не только о том, что социализм, коммунизм или капитализм. Это уже немного устаревший вопрос. Вопрос стоит так: каким быть государству. Что это должно быть: договорное государство или это должно быть единое государство с большими полномочиями, как Вы сказали, для территорий, республик и так далее. Вот это первый вопрос, который можно понятно и доступно донести до народа.

Ответить можно либо по первому варианту, либо по второму. И таких вопросов наберется всего лишь три или четыре. Я не буду их цитировать. Но таких вопросов не больше трех или четырех.

Они касаются частной собственности: «да» или «нет»; они касаются того, кому должна быть подчинена исполнительная власть и, может быть, это становится сегодня актуальным, они касаются вопроса — как нам быть с церковью. На этом я хотел бы закончить.

Председательствующий. Спасибо. Бабурин Сергей Николаевич. Следующим выступает Степанов Виктор Николаевич.

С.Н. Бабурин. Уважаемый господин Президент! Уважаемые коллеги!

Я думаю, что все присутствующие в этом зале помнят решение Съезда народных депутатов РСФСР 1990 года о референдуме, о том, что мы должны были на референдуме утвердить основные принципы Конституции. И выступая на заседании Конституционной комиссии 31 августа 1990 года, я, например, предлагал, чтобы таких принципов было три.

Первый принцип: нужен нам институт президента или нет. Второй касался частной собственности. И третий — название нашего государства. Были и другие предложения.

Сейчас по крайней мере те вопросы, которые я затрагивал тогда, они уже решены высшим органом государственной власти Российской Федерации. Если говорить о том проекте основных положений, который я сегодня внимательно посмотрел, я, в принципе, согласен с каждым из этих пунктов. Более того, если говорить — президентская республика или парламентская республика, то я при всех разногласиях лично с Борисом Николаевичем и с его окружением был и остаюсь сторонником президентской республики. Тому есть причины, исходящие из традиции России, в сегодняшней нашей ситуации. Но как я буду голосовать на референдуме как гражданин, если будут занесены вот эти положения или любые другие? Я, безусловно, буду голосовать «против». И главным является даже не столько то, что какие-то несовершенства или противоречия могут быть при определении формулировок, предложенных Пре-

зидентом, Верховным Советом и Конституционным Судом. Нам нужно вспомнить, что такое референдум. И когда здесь звучали слова о том, что нельзя сомневаться в идее референдума, я с этим согласен — нельзя сомневаться. И уважаемому Владимиру Константиновичу я признателен за то, что он сказал: «Я бы хотел посмотреть на тех людей, которые проигнорировали волю народа».

Я бы хотел только спросить, часто ли он смотрится в зеркало. И вспомнить о референдуме 17 марта 1991 года, где большинство голов во всех практически регионах избирателей было отдано сохранению Советского Союза. И для меня референдум 11 апреля, какие бы вопросы из предлагаемых сейчас ни были вынесены на него, — это референдум о том, одобряет ли постфактум наш народ решение декабря 1991 года об уничтожении СССР. Потому что ни в этих предложениях, ни в предложениях, которые, я думаю, Президент будет вносить, Советского Союза не будет. Уж такова реальность.

А я против того, чтобы даже спустя какое-то время придавать законную форму тому, что было сделано в 1991 году с Советским Союзом. До тех пор, пока мы не рассмотрели этот вопрос более обстоятельно. Это первое.

Второе. Можно ли надеяться на то, что согласительная комиссия в лице Президента, Председателя Верховного Совета и Председателя Конституционного Суда предложит какой-то выход из положения сегодня.

Вы знаете, я хочу выразить свое личное мнение, я не знаю, кто формировал эту согласительную комиссию. Как депутат, которого избрали избиратели и который отвечает перед ними за то, что будет происходить в нашей стране, я этой согласительной комиссии доверять не могу.

На седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации она уже ввергла нас в беду, которую мы сейчас расхлебываем. И поэтому я считаю, что если какие-то вопросы должны решаться, а они должны решаться, безусловно, высшими органами власти, должна быть, очевидно, совместная инициатива Президента и председателей, но, очевидно, вопрос должен стоять так, на мой взгляд, как его начинал ставить Борис Николаевич Ельцин 10 декабря: как быть в ближайшее время?

Если выносить на референдум какой-то вопрос, то только я бы предложил один вопрос — перед каждым жителем России нужно поставить этот вопрос: кому он доверяет руководить Россией до проведения досрочных выборов в 94-м году — Президенту Российской Федерации или народным депутатам Российской Федерации? Вот такова постановка вопроса, и пусть избиратели реально скажут: да, как быть и что делать дальше.

Такова позиция, я думаю, не только моя. В отношении того, какие досрочные выборы — или депутатов или Президента — вы знаете, вот в этот момент как раз, наверное, избиратель и решит, кто больше заслуживает доверия.

А что касается конкретных формулировок, мы, я имею в виду фракцию «Россия», Российский общенародный союз, одним из руководителей которого я являюсь, на седьмом Съезде распространили наше заявление. Мы считаем, что любой референдум сегодня является звеном в цепи разрушения нашей государственности. Он дестабилизирует ситуацию, и он будет угрозой территориальной целостности. Если наши руководители заинтересованы в укреплении величия России и в гражданском мире, я убежден, что это должен быть либо компромисс, достигнутый в парламенте с Президентом, Конституционным Судом и на основе того же «круглого стола», на сформированном демократическим путем, либо референдум с вопросом: кому из избранных властей продолжать руководить государством в переходный период. А переходный период сейчас необходим.

Председательствующий. Уважаемые члены Конституционной комиссии, я в затруднительном положении с точки зрения времени.

В 17 часов международные переговоры двух делегаций: России и Молдовы. Молдовы во главе с Президентом Снегуром. И я должен участвовать. Он уже приехал. Делегация там 28 человек.

У меня имеется еще семь записок. Какое у меня предложение: я в двух минутах сделал бы как бы заключение, ну, не заключение, а предложение на дальнейшую работу, и все-таки Николай Тимофеевич довел бы дальше, чтобы вот эти семь записок, которые есть, пусть все семь членов Конституционной комиссии выступят.

Из зала. Правильно.

Председательствующий. Вот если согласны, Николай Тимофеевич, не возражаете? По поручению Председателя любой может вести. Я хотел... за то, что согласны... спасибо.

Я представляю так, судя по выступлениям, что нам надо в дальнейшем развернуть свою работу следующим образом.

Первое — вести линию на референдум. То есть отрабатывать вопросы и, действительно, не 12, на которые надо иметь профессорское знание, чтобы там что-то понять, потому что это институты давали, доктора и профессора эти вопросы формулировали, а очень простые — в три-четыре-пять строчек один вопрос, три-четыре вопроса четкие, ясные: «да» — «нет», «да» — «нет». То есть отрабатывать дальше Рабочей группе на основании материала, который есть, на основании того, что говорили

сегодня, может быть, еще пошлют свои предложения члены Конституционной комиссии, обрабатывать вот эту часть и, соответственно, работать организационно.

Сейчас поручено и Николаю Тимофеевичу Рябову, и Шумейко, чтобы они провели «круглый стол» по референдуму. И это надо использовать. То есть эту линию вести. Одновременно, я не знаю, Сергей Николаевич не доверяет согласительной комиссии, никто больше не высказывался. Она была создана, я скажу, очень просто: всем трем нам — мне, Хасбулатову, Зорькину было предложено по два человека дать. Причем, конечно, депутаты. И каждый эти кандидатуры дал, образовалась эта комиссия.

Ну, этой комиссии нет, но, по крайней мере, согласительная комиссия, и, может быть, часть депутатов, которые сегодня выступали... члены Конституционной комиссии выступали за то, что надо поискать другое, как я сказал, более эффективное, может быть, решение — занялись бы параллельно подготовкой вот этого конституционного решения или любого другого, которое, действительно, будет более эффективным, если считаете.

И вот таким параллельным пока курсом идти, дальше посмотрим, как вырисовываться будут вопросы. Если будут очень четкие вопросы и обстановка в стране позволит — одно. Если не будет — другое. Если получится Конституционное соглашение очень солидное — одно, не получится — другое. То есть мы тогда соберемся с вами, конечно, еще, я думаю, по этому поводу не один раз.

Но сейчас, сегодня, отвергать одно и останавливаться только на противоположном нельзя.

Во-первых, мы не можем принять решение, мы с вами не правомочны принять решение об отмене референдума. Есть решение Съезда. Поэтому надо найти какой-то элегантный выход здесь, каким же путем, основываясь на законе о референдуме. Кстати, там предложение тоже интересное есть в этом законе о референдуме.

Вот я думаю, если пойти таким путем, то мы хотя бы не зайдем в тупик, а будем двигаться параллельным курсом, но будем двигаться.

Если согласны, тогда поручим и Рабочей группе соответственно, Олег Германович, в этом направлении дальше работать, ну, и конечно, и руководители Конституционной комиссии. И Николай Тимофеевич, и я будем в этом активно участвовать.

В отношении нашей встречи, я думаю, что это не Конституционной комиссии вопрос, это вопрос, я думаю, лично нас троих: меня, Хасбулатова и Зорькина.

Мы должны собраться и мы должны твердо сказать друг другу перед людьми, что нет у нас между собой никаких личностных противоречий. В этом главное. Тогда спасибо. Продолжайте, Николай Тимофеевич. Виктор Николаевич Степанов выступает, пожалуйста.

*Председательствует Председатель Совета Республики
Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябов*

Председательствующий. Давайте семь выступлений по пять минут без перерыва сделаем, наверное, да? Тем более резюме уже прозвучало.

Уважаемые коллеги, честное слово, некрасиво перед теми, кто получает слово вот так поворачивать спину, давайте мы продержимся. Сколько поработали, всего ничего.

Виктор Николаевич, пожалуйста.

В.Н. Степанов. Уважаемый Николай Тимофеевич, уважаемые коллеги! Прежде чем переходить к вопросу о референдуме и к позиции, которую я на сегодняшний день занимаю по этому вопросу, я бы хотел обратить внимание каждого из нас, в том числе и свое внимание, на то, что нельзя вольно относиться к Конституции. Сегодня прозвучало: мы, с одной стороны, вроде бы стремимся и призываем Президента, Председателя Верховного Совета, Председателя Конституционного Суда достичь какого-то соглашения, с другой стороны, предлагаем вольно не проводить Съезд, с другой стороны, какие-то решения иные, которые выходят за Конституцию, то есть каждому из нас все-таки посмотреть, что эту Конституционную комиссию избирал Съезд и мы ответственны перед Съездом и какие бы то ни было решения мы можем принимать, касающиеся уже принятых решений Съезда, только с согласия Съезда. И мы можем предложить только что-то Съезду.

Теперь дальше. Сегодня высказывались предложения уважаемым депутатом Варовым с точки зрения прав народов на референдум. Я хочу отослать уважаемого юриста на статью 18 нашего Закона о референдуме, который предусматривает три варианта разрешения вопроса, даже если собрано 10 миллионов подписей, если Верховный Совет или Съезд народных депутатов (здесь так и обозначено) примут по этим вопросам решение, которое исчерпывает ту или иную проблему, то в таком случае референдум совершенно и необязателен. Почему я об этом говорю? Я поддерживаю предложение Президента. Эти предложения я высказывал, кстати говоря, на «круглом столе», к которому очень сегодня негативно, кое-кто позитивно относится, на прошлой неделе, о том, что, в принципе, нужно собраться Председателю Верховного Совета, Председателю Конституционного Суда и Президенту, то есть тем, кто составлял

эту команду, согласительную группу на седьмом Съезде народных депутатов в период острого политического кризиса, и попытаться, по крайней мере, обменяться... что делать.

Я согласен с теми, кто сегодня высказывал предложение: или созывать Съезд, выносить на Съезд предложения о нецелесообразности проведения референдума, или же опросом, то есть здесь разные формы могут быть, которые позволяют сделать регламент и Конституцию Российской Федерации.

Что касается референдума. Я не хочу повторять то, о чем сегодня здесь уже говорили, но я бы хотел просто-напросто попытаться представить ситуацию в начале апреля. Думаю, что цены на мясо к концу марта, к началу апреля будут где-то за тысячу-полторы тысячи рублей килограмм, поскольку механизмов иных пока не предвидится. Цены на масло будут полторы-две тысячи рублей килограмм, может, чуть поменьше. И я бы хотел представить, даже при пятидесятичной пенсии, как люди будут голосовать за те или иные положения, которые мы им представим, пусть самые красиво оформленные, то есть как они отнесутся к тем предложениям, которые предложит им и законодательная власть, и высший орган государственной власти — Съезд и глава исполнительной власти — Президент вместе с Правительством или без Правительства. То есть это во многом уже сегодня, я думаю, может нам спрогнозировать результаты референдума. И то, что говорил сегодня Румянцев, который, не знаю, сейчас исчез так внезапно, наверное, на переговоры с Молдавией, что по опросам, может быть, действительно 30–40 процентов и придет, но придут-то кто, наверное, в основном пенсионеры и часть наиболее политизированного населения и как они будут голосовать, наверное, тоже сегодня можно спрогнозировать. Так неужели у нас не должно хватить, собственно говоря, взвешенного подхода с тем, чтобы принять решение и не ввязывать наших избирателей уже в спрогнозированную, заведомо известную ситуацию. Я думаю, что мудрость законодателей и мудрость Президента должны в этом и заключаться.

Далее что, я думаю, что мы можем выйти из кризиса, который сейчас есть, и ссылки на первый Съезд народных депутатов, думаю, в какой-то степени и состоятельны, но с другой стороны, если бы мы этот референдум проводили с основными положениями в течение первого года наших полномочий, не внося еще такого количества изменений в Конституцию, то можно было бы еще согласиться. Сегодня, я считаю, что ссылки на первый Съезд, по первому Съезду, по решениям, можно обратиться к очередному Съезду народных депутатов и принять новое какое-то ре-

шение и последующие решения Съезда, которые принимались, они, наверное, в какой-то степени вносят соответствующие коррективы.

Далее. Я думаю, мы сегодня об этом, кстати, обменивались уже, Президент высказал первым предложение и, я думаю, что мы должны со всем вниманием отнестись к этому предложению и, думаю, что со своей стороны, я попытаюсь приложить усилия также, думаю, что не только я, с тем чтобы Руслан Имранович согласился на эту протянутую руку, и вместе поискать, мы не будем подталкивать к тому или иному варианту, я думаю, Президента, Председателя Верховного Совета, Председателя Конституционного Суда, потому что все равно решение придется выносить или на Верховный Совет или прямо на Съезд. Я думаю, что уже первый шаг сделан и можно, в принципе, какие-то решения принимать.

Далее. Юрий Максимович сегодня здесь говорил, я не хочу комментировать его выступление, но хочу несогласие, Юрий Максимович, с Вами высказать, хотя по многим позициям с Вами согласен. Ну и что, что у нас было в существующей Конституции записано: братство, равенство и т.д., моральный кодекс и т.д. Но ведь все это попиралось. Ведь сегодня речь не о том. Жизнь все равно пойдет своим путем. И как бы мы ни записывали, нам сегодня не записать то многообразие путей, лабиринтов, по которым в Российском государстве пойдет дальше жизнь и не нужно нам пытаться опять составить какой-то частокор, в который загнать общество. То есть Вы прекрасно понимаете, что означает Конституция как основной закон, и переводить это в русло политических наших дискуссий можно, наверное, в ходе обсуждения, но не в данной ситуации, когда мы говорим о референдуме.

И последнее, что мне хотелось, сегодня уже Олег Германович сослался на мое обращение в адрес Президента и Верховного Совета по части референдума и по формулировке, она у вас имеется, я думаю, что ни одна строка этого обращения, в том числе и в самой формулировке, не противоречит тем решениям Съезда, которые приняты, и положениям Федеративного договора. Это зафиксировано и в решениях шестого Съезда, в решениях седьмого Съезда и, кстати говоря, в этом обращении в адрес Президента и Верховного Совета, я оговаривал, что данная формулировка может быть редакционно изменена, но центральным вопросом для меня остается территориальная целостность Российской Федерации и закрепление федеративного устройства, как сегодня механизма и гаранта цивилизованного выхода из того кризиса, в котором мы сегодня находимся. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо, Виктор Николаевич. Слово предоставляется народному депутату Федосееву Ивану Васильевичу. Пожалуйста. Подготовиться Кожокину Евгению Михайловичу.

И.В. Федосеев. Уважаемые коллеги, как и вы, я с большим вниманием выслушал предложения Бориса Николаевича Ельцина. И что у меня вызвало удивление? Референдум, решение по которому было принято по инициативе Президента Съездом, сегодня становится инструментом политического давления, политического торга. Я соглашусь на отмену референдума, если вы примете такие-то, такие-то условия. Мне думается, такой подход, даже если он высказан только на Конституционной комиссии, не приемлем.

Второе. Мы знаем, насколько исполнителен аппарат Президента. Борис Николаевич, назначив на девятое число заседание Конституционной комиссии, почему-то не дал поручение своему аппарату, те предложения, которые у них есть, подготовить к девятому числу и раздать их здесь.

Поскольку речь идет о четырех предложениях, видимо, они все-таки есть. И я здесь Владимира Константиновича Варова готов поддержать, что мы, действительно, должны были и свое отношение иметь, и возможность высказать. Можно, конечно, сказать, что предложения, подготовленные Рабочей группой Конституционной комиссии с участием руководителей комитетов и комиссий Верховного Совета, не совсем удачны. Можно, допустим, такую мысль высказать. Но в то же время не дать никакой альтернативы — это, мне думается, тоже вызывает определенное сомнение и возражение.

В этой связи вот какое предложение. Конституционная комиссия и мы должны не утвердить, а принять эти предложения за основу для того, чтобы направить их на согласование субъектам Федерации, в комитеты и комиссии, чтобы потом эти согласованные предложения до первого марта рассмотрел Верховный Совет. Мы время упускаем.

Мое предложение сводится к тому, чтобы творческой группе Президента поработать сегодня, поработать завтра. Если они в силу чего-то не готовы к сотрудничеству, то пригласить экспертов Конституционной комиссии и завтра в 15 часов вернуться и рассмотреть предложения Президента. Принять за основу и тогда продолжить работу, действительно, по подготовке к референдуму.

Если та согласительная процедура, о которой говорил Борис Николаевич, приведет к инициативе референдум не проводить, слава Богу. Можно, в конечном счете, тогда о проделанной работе особенно не се-

товать. Если все-таки референдуму быть, то мы хотя бы времени не потеряем.

И еще одна мысль, которую я хотел бы тоже до членов Конституционной комиссии довести. Это в отношении того блока конституционных норм, которые стали нормой действующей Конституции. Действительно, и докладчик об этом говорил, что за последние два с половиной года эволюция конституционная в государстве прошла колоссальная. Практически мы имели социалистическое государство. Сейчас имеем демократическое, но не правовое.

В этой связи эти вопросы, пусть даже и стали нормой действующей Конституции, они вполне блоком могут быть вынесены на всенародную ратификацию. С какими последствиями? Если народ соглашается с этими нормами, то они действительно являются нормами, которые можно потом изменить впредь только путем референдума. Если народ не соглашается с этими нормами, то они могут быть изменены обычным конституционным путем. Если люди поддерживают эти конституционные нормы, то потом они входят как основные принципы Конституции, которую предстоит принять.

И вторые вопросы — это может быть блок вопросов, по которым мы хотим, чтобы народ выступил арбитром, т.е. то, о чем говорит Борис Николаевич Ельцин. Давайте это будет вторым блоком вопросов, и тогда это позволит, действительно, учесть мнение народа в этих двух аспектах: согласны ли они с той конституционной реформой, которая уже проведена, и как они относятся к тем проблемам, которые требуют сегодняшнего разрешения. Спасибо.

Е.М. Кожокин. Что касается нашей страны, то я являюсь принципиальным противником проведения вообще референдума. В таких странах, как Россия, Китай, Соединенные Штаты, Индия, проводить референдум чрезвычайно опасно, и здравомыслящие политики делают все, чтобы в таких странах не проводить референдум. Но, к сожалению, мы дожили до такой жизни, что у нас хороших решений ни в политике, ни в экономике не осталось. У нас есть только плохие решения. И мы можем из этих плохих вариантов выбирать какое-то чуть менее плохое.

Если мы выходим на референдум, каждый здесь из нас сидящий понимает все минусы. И прежде всего опасность в том, что несколько территорий, прежде всего две республики, которые были и остаются под юрисдикцией России, не примут участия в этом референдуме. Тем самым и в мировом сообществе будет такой сигнал, что это государство, Россия, не полностью контролирует собственную территорию. Этот сиг-

нал будет услышан, и я боюсь даже, что будет так или иначе использован.

В то же время референдум — это всегда столкновение политических мнений, усиление политической борьбы. Можно сказать плохо, что у нас население пассивно. Но я считаю, что хорошо. Это в какой-то степени нас спасает. Тут мы, конечно, население будем втягивать в политическую борьбу.

Но есть другие вещи. Дважды уже высший орган государственной власти, я просто цитирую нашу Конституцию, принял решение о проведении референдума, дважды. За проведение референдума высказался и Президент. Фактически за проведение этого референдума высказался, причем на уровне Конституционного соглашения, и Конституционный Суд. То есть все федеральные власти высказались за проведение референдума.

Влияние или, говоря нашим модным языком, рейтинг всех федеральных властей, в данный момент крайне падает. Всех без исключения.

Такая двусмысленная политика, когда дважды решение принималось, потом отменяется, совершенно очевидно не прибавит авторитета высшим федеральным властям, в том числе и нам с вами.

Есть к тому же в нашем политическом процессе, конституционном процессе определенные тупики, в которые мы попали. Уже сегодня говорилось, что в Конституции есть явные противоречия между статьей третьей о разделении властей, принципе разделения властей, и статьей 104. Это действительно так. И Съезд никак не может разрешить эти противоречия.

Есть проблема самого Съезда. Все мы по жизни с ним связаны, здесь сидящие. И самоликвидироваться всегда сложно. Тем не менее Съезд вызывает все больший протест у наших граждан. И такой шаг, как ликвидация Съезда, пока остается этот депутатский корпус, но ликвидация его как института власти — это уже вопрос назревший. И мне кажется, что все-таки два вопроса — вопрос о Съезде и вопрос о принципе разделения властей — эти вопросы можно и нужно вынести на референдум, так как вопросы эти, очевидно, будут решены. Будет продвижение в конституционном процессе. Тем самым откроется возможность и для выхода из тех тупиков, куда мы неизбежно будем заходить, как мы зашли в такой тупик 10 декабря. Откроется дорога и к новым выборам, потому что сейчас, когда мы говорим о том, что нужно проводить выборы, возможно, в 1994 году, Олег Германович предлагает даже в 1993 году начать подготовку к выборам. Но куда выбирать, опять на Съезд?

Поэтому мне представляется, что, несмотря на весь риск этого шага, надо идти на референдум. Только максимально его упростить так, чтобы вопросы были ясны всем, и тогда люди смогут ответить и смогут прийти на этот референдум.

С.Б. Шеболдаев. Благодарю за предоставленную возможность. Не могу согласиться с Евгением Михайловичем, который только что выступал, что нам ничего не осталось, как выбирать только из плохих решений. Но в целом, его анализ, на мой взгляд, очень острый и очень точный. Я сожалею, что наш Президент здесь это не услышал. Я задаю себе вопрос, почему нет такого интереса к заседанию Конституционной комиссии от начала до конца, к работе этого органа? А как будто бы это некое шоу. Вначале все собрались — корреспонденты и все прочие, а потом как-то меняется настрой, и можно выступить, а можно уже и не выступать.

Я думаю, это обусловлено тем, что работа Конституционной комиссии, хотя в повестке дня значится вот этот период — до без четверти шесть, не только дискуссия, но и принятие решения. Но, по существу, ни на какое принятие решения она не ориентирована. Нет никакого проекта решения, то же самое, между прочим, было и месяц тому назад, 12 января, когда мы собирались в Совете Национальностей. Я хотел бы отметить, что тогда была обстановка, на мой взгляд, впервые достаточно деловая, и, в общем, там удалось повести разговор о неотложных вопросах, вопросах организации всей работы по подготовке к референдуму. Но почему-то никаких выводов, никакого результата от этого разговора не получилось. Наверное, потому опять-таки, что реального никакого решения принято не было и тогда.

Я думаю, что прав здесь был Юрий Максимович Слободкин, и кто-то еще об этом говорил, что референдум сегодня может пройти только в том случае, если будет определено, не только обеспечена его хорошая подготовка, но если будет определено его главное содержание. Только я думаю, что не должно идти речи о социализме и капитализме, конечно, как о понятии спекулятивном. А может быть вопрос о собственности, как основе экономической реформы, то, что у нас сегодня произошло, уже произошло и происходит, народ должен был бы выразить, и он, вероятно, захочет это сделать — выразить отношение к тому, должна ли быть у нас уравнена в правах, наконец, частная собственность, она ведь до сих пор не уравнена в правах, она у нас не защищается на самом деле. Должна ли быть, действительно, реализована частная собственность на землю с соответствующей оговоркой как в проекте, подготовлен-

ном Президиумом Верховного Совета, с использованием ее только в интересах общества.

Вот этот первый вопрос, я думаю, если бы мы его вынесли с соответствующей формулировкой на референдум, он, наверное, вызвал бы отклик и, может быть, люди пришли бы. Я почему об этом говорю? Потому что проще всего сейчас нам отказаться от референдума. То есть очень, с другой стороны, непросто, это потребует соответствующих очень неприятных для нас шагов. Но в общем это можно сделать. Мне думается, что надо попытаться еще все-таки, здесь я с Президентом хотел бы согласиться, попытаться все-таки найти тот вариант текста, тот вариант решения, содержательного решения, который бы позволил все-таки привлечь народ к урнам для голосования.

Вторым вопросом, на мой взгляд, мог бы быть вопрос о политической реформе. Вот именно та идея разделения властей, о которой мы говорим. И в проекте, представленном Постановлением Президиума Верховного Совета, это тоже содержится. Я говорю сейчас о том, что отстаивал здесь Румянцев. Я здесь тоже не могу с Борисом Николаевичем согласиться, что Конституция как высший закон сегодня не требует своего подтверждения и утверждения. Действующая Конституция, к сожалению, попирается. И если мы действительно спросим народ, следует ли это делать, допустимо ли это, может быть, народ все-таки нам подскажет ответ более точный на этот вопрос.

Последнее, что я хотел бы здесь сказать. Мне думается, вот вчера на конференции в Парламентском центре, по-моему, из всех 88 регионов — участников Федеративного договора присутствовали представители, и встал вопрос там, был задан вопрос, кто отвечает за то, что два месяца после Съезда, после Постановления Съезда практически ничего не сделано по подготовке к референдуму? Мы, фактически, находимся перед необходимостью, стоим перед необходимостью отказаться от референдума. Я думаю, этот вопрос очень правомерный, кто несет за это ответственность? И я лично, как народный депутат, тоже на себе ощущаю эту ответственность. Я думаю, что вот то решение, кстати говоря, нарушающее тоже законность и Конституцию, которое Президиумом Верховного Совета в качестве 12-го пункта было включено в проект Основных положений, хотя таковым не является и нарушает то Постановление о толковании стабилизационного соглашения, в котором сказано: иных референдумов 11 апреля пройти не должно. Я думаю, сессия Верховного Совета должна рассмотреть вопрос, как это могло получиться, когда мы, наконец, прекратим эти политические игры?

Председательствующий. Уважаемые коллеги, я хотел бы с вами поговорить вот по какому вопросу. Первое, Руслан Имранович прислал телефонограмму: «Приглашаю на встречу глав республик по их просьбе на 13 часов в Дом Советов», на пятый этаж. А мы объявили слово Хубиеву Владимиру Исламовичу, и у нас еще подали записки с просьбой выступить народные депутаты Боков Владимир Анатольевич и народный депутат Иванов Климент Егорович. Если я попрошу вас выслушать сейчас Хубиева Владимира Исламовича, а Бокову и Иванову просто передать свои выступления для включения в стенограмму, вы не будете возражать? И на этом завершить нашу работу. Спасибо. Пожалуйста, Владимир Исламович, Вам слово.

В.И. Хубиев. Уважаемые коллеги! Я не стану говорить здесь о значении Конституции, было очень много сказано. Но хотелось пару слов сказать и ответить на вопросы ряда товарищей, почему на Съезде было такое решение принято по проведению референдума.

Многих из нас, наверное, нужда в то время заставила принимать такое решение ради того, чтобы стабилизировать ту обстановку, которая была на Съезде. Как относятся избиратели к проведению референдума? Зная о том, что будет такой вопрос здесь рассматриваться, мне удалось через глав администраций районов, городов нашей республики изучить обстановку в трудовых коллективах, среди разных категорий людей. И везде у нас люди отказываются от референдума, считают его нецелесообразным и ненужным.

Кого не устраивает сегодня существующая Конституция, тем более что мы много внесли изменений, добавлений в нее? Наверное, тех, кто не хочет работать по-настоящему. Есть там на все вопросы ответы, а если что-то нужно крайне в чем-то изменить, и это опять-таки в наших с вами силах.

Я бы предложил вообще новую Конституцию, хотя она очень и усовершенствована против той, что мы рассматривали в первом варианте, не спеша отработать и к концу созыва принять для будущего состава парламента. Что мы можем ожидать от референдума? Будут новые вопросы включены в повестку дня, у каждого региона есть свои большие вопросы, вплоть до кадровых. Могут туда быть включены вопросы о целесообразности и президентского правления, и даже могут быть названы фамилии. Надо ли это сегодня делать? Надо подумать.

Я не исключаю, например, и развала России, как вот здесь говорил депутат, член Комиссии Бабурин. Мы имеем опыт СССР, как его прекрасно развалили. А сегодня все тяготеет к тому, чтобы эта ошибка была исправлена, но поздно, к сожалению. Но, наверное, все равно жизнь за-

ставит это сделать когда-то какие-то поколения. Что ждет народ от нас? Прежде всего согласия между законодательной и исполнительной властями. Прежде всего согласия между Ельциным и Хасбулатовым. Жаль, что Борис Николаевич ушел, но я думаю, прочтет он стенограмму. Я считаю, Борис Николаевич старше Хасбулатова, у него больше опыта практической работы, он Президент, ему надо, наверное, сделать первым шаг к согласованной, дружной работе. Их взаимоотношения передаются на низы, и нам очень тяжело работать на местах. И народ хочет этого, и народ требует этого.

Есть еще один вопрос, который бы хотелось довести до сведения Президента, — о Совете руководителей республик. Это, наверное, нужное дело. Но в связи с этим возникают вопросы, касающиеся краев, областей, у которых и потенциал не меньше, чем у республик, и у которых тоже много многонационального состава, и которые тоже хотели бы принимать участие в решении тех или других проблем, касающихся России.

Поэтому я считаю, Николай Тимофеевич, это и парламенту, наверное, и особенно Президенту надо здесь найти какое-то решение. Сегодня об этом шел разговор утром и в «Белом доме». Но эти разговоры я слышал и раньше. Считаю, что они обоснованные, и надо с этим что-то делать.

В заключение хочу сказать еще раз, что ждет народ России от нас. Прежде всего — слаженной работы всех органов, но не сплошной приватизации крупных, в том числе государственных предприятий. Сегодня мало было об этом сказано. Но если мы пойдем по пути приватизации так, как мы сегодня идем, то через очень небольшое время мы останемся у разбитого корыта.

А народ требует не референдума, а решений экономики — накормить и одеть людей. Вот, что от нас требуется.

Спасибо за внимание.

В.Н. Любимов. С учетом того, что нет Президента, нет глав администраций, непонятно, какова же наша роль в дальнейшем заседании.

На заседаниях комиссии получается, что можно присутствовать, а можно не присутствовать.

Пресса выслушала только доклад Президента. Никто не захотел никакие другие точки зрения показать. Это крайне обидно и нежелательно.

Председательствующий. Я все учту, как заместитель, и обязательно мы примем соответствующие меры.

Присутствовало 67 человек из 96, то есть кворум был. Дисциплина — это внутреннее и личное дело каждого депутата.

У нас просьба есть — Владимир Анатольевич просит буквально две минуты, и мы будем заканчивать.

В.А. Боков. Уважаемые товарищи, я прошу извинить, буду очень краток. Одну мысль мне хотелось высказать. В связи с этим я и попросил слова.

Очень жаль, что ушел Президент, но я думаю, что ему будет передано в связи с тем, что я хотел бы отметить, что очень оригинальная ситуация сегодня у нас сложилась.

Вместо того чтобы обсудить, как организованно провести референдум, который назначил Съезд, мы сегодня начинаем выдумывать, как уйти от него или чем-то другим заменить этот референдум.

А многие забыли ситуацию, как она складывалась на Съезде. Говорим сегодня в полный голос и на полном серьезе о каком-то противостоянии. И тут же забываем назвать, а кто же автор, инициатор этого противостояния. Поэтому, не перечисляя всего того, как шел Съезд и как он дошел до 10 декабря, когда Президент сделал выпад, буквально антиконституционный, против Съезда и Верховного Совета. С этого началось очередное противостояние. И кто записал в согласительном постановлении первым пунктом созыв референдума. Это тоже ни для кого не является секретом. Еще хотел бы напомнить. Президент, ни кто-нибудь другой, попытался сорвать Съезд, он попытался сделать его недееспособным, позвав за собой депутатов в Грановитую Палату.

И сегодня мы опять говорим о каком-то противостоянии. Съезд принял решение: запретить всякие референдумы до наступления стабильной обстановки. И вот сегодня мы опять обсуждаем вопрос о референдуме.

Я еще был неделю на встрече. Люди перестали терпеть все то, что творится, те манипуляции, которые творятся у нас здесь, в высших эшелонах власти, и прямо заявляют: им не нужна никакая Конституция; спокойствие и работа, реализация решений Съезда должна быть. Два месяца прошло, мы говорим, мало что сделали по подготовке референдума, но никто сегодня не сказал, сколько мы сделали по реализации решений Съезда по развороту экономики в сторону защиты интересов людей — палец о палец... А через два месяца — Съезд, и он обязан будет спросить с тех, с кого положено, как же они отреагировали на Съезд. Президент говорит, он нигде теперь не выступает. Но Съезд решил в течение месяца ликвидировать неконституционную структуру, полномочных пред-

ставителей Президента на местах. В бюджет на год закладывается на 450 человек!

У меня два предложения. Товарищи, первое и самое главное — мы должны определиться, мне кажется, исходя из двух посылок. Что мы здесь выдумываем, чуть не сказал: морочим друг другу голову. 14 декабря Съезд народных депутатов принял постановление о толковании отдельных положений, в пункте первом записано, и не надо ничего выдумывать. Как записано? «Под основными положениями новой Конституции следует понимать: первое — основы общественного строя; второе — основы организации деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти; и третье — основы правового положения личности». Что выдумывать? Или мы обязаны отменить это дело каким-то путем.

И второе. Никаких других основ, очевидно, нам все-таки не удастся сформулировать, просто поставить один вопрос: «Люди, нужна вам новая Конституция или нет?».

Спасибо.

Председательствующий. В качестве решения мы, наверное, давайте, учитывая резюме Председателя, скажем, что, получив предложения от Президента и Конституционного Суда, поручаем Рабочей группе доработать текст основных положений проекта новой Конституции, направить его в территории с тем, чтобы 2 марта собрать Конституционную комиссию с учетом уже результатов обсуждения, скажем, по территориям, и тогда уже определяться более-менее конкретно, выпускать на общество или не выпускать и так далее. Это то, что касается нас.

Естественно, принять к сведению заявление Президента о его готовности участвовать в работе согласительной комиссии над поиском выхода из кризиса и предложить политическим силам найти другое конституционное решение. Вот то, что мы можем.

В.Н. Любимов. Николай Тимофеевич, нельзя так. Почему нельзя? За такое решение, которое Вы озвучили, надо тогда проголосовать. Потому что сегодня два мнения есть. Первое — одобрить в основном тезисы, которые представлены Рабочей группой Конституционной комиссии. А второе мнение звучит так: каша маслом масляная. И те вопросы, которые сформулированы в этих 12 пунктах, они есть в ныне действующей Конституции.

Мы избирали Конституционную комиссию, это Комиссия Съезда, которая должна голосовать, принимать какое-то решение и находить компромиссы. А нас половина тут осталась, и мы какие-то решения принимаем. Неправильно это.

Председательствующий. Вячеслав Николаевич, пункт только один у нас. Речь не стоит — одобрить или не одобрить сейчас. Зачем же мы будем навязывать самим себе дальнейшую конфронтацию. Президент сказал, я завтра-послезавтра передам в Рабочую группу свои предложения, поработаем над ними. И Рабочая группа пустит это дело потом так же, как предложил Президиум. Президиум ушел от этого и правильно ушел. Нет, мы сейчас Конституционной комиссией, скажем, одобрим и снова вступим в конфликт и пойдем дальше двигаться по пути раскола. Зачем это делать?

В.Н. Любимов. Да не одобрим мы ничего, я так думаю.

Председательствующий. Тогда зачем Вы предлагаете?

В.Н. Любимов. Надо просто завершить без всякого решения. И никаких поручений сегодня не надо давать, пока другую точку зрения не услышим.

Председательствующий. Спасибо.

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ от 11 февраля 1993 г.

Президент на днях сформулирует вопросы, которые он хочет задать народу¹

На пленарное заседание Конституционной комиссии Российской Федерации, которое состоялось 9 февраля в Кремле под председательством Президента России, все прибыли в ожидании важного заявления Бориса Ельцина. И оно оправдалось.

Борис Ельцин отверг предложения тех, кто считает, что на референдум должны выноситься абстрактные вопросы по основам Конституции. «Если мы хотим, чтобы Россия получила действующую, работающую Конституцию, — сказал Президент, — то должны работать ее базовые принципы. Причем не в отдаленном будущем, а сейчас, помогая решить острейшие проблемы России. В этой связи референдум имеет смысл в том случае, если он остановит ползучую реставрацию прошлого и опасность коллегияльных конфликтов, если утвердит раз и навсегда принцип разделения властей, если поможет сдвинуть с места реализацию положений Федеративного договора, проблему децентрализации страны, передачи значительных полномочий в регионы при гарантии целостности Российской Федерации.

Но референдум не самоцель. Если будет найден эффективный и надежный путь решения проблем любыми ветвями власти или Конституционной комиссией, то неразумно отказываться от этих новых предложений, и тогда можно отказаться от референдума. Я лично готов к этому диалогу и поиску таких решений. Отрицаю одно — бездействие и попытки вновь загнать вглубь острейшие проблемы».

Борис Ельцин неодобрительно отнесся к «развернувшейся кампании вокруг референдума», упрекам в его адрес, по поводу каких-то нападок на парламент, на Съезд. «Все это свидетельствует, что затронут главный политический нерв России», — отметил он. И напомнил, что после соглашения на седьмом Съезде народных депутатов и Президент, и исполнительная власть не допустили ни единого подобного действия, строго выполняют решение об укреплении конституционного строя в России.

«Я на седьмом Съезде вносил предложение о референдуме, но только по Съезду, — напомнил Б. Ельцин. — Инициатива же референдума по принципам Конституции исходит не от меня. Она обсуждалась на согласительной комиссии, которая и приняла такое решение, поддержанное затем на Съезде. Но если вспомнить, то Съезд еще на своем первом заседании принял решение о проведения референдума по принципам Конституции. Никто этого решения не отменял».

¹ Российская газета. 1993. 11 февр.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Подтвердив намерение добиваться проведения референдума, если не будет найдено более эффективное решение, Борис Ельцин предложил, чтобы Верховный Совет, а не Президиум утверждал вопросы, которые предлагаются вынести на референдум. Проект вопросов, который принял Президиум Верховного Совета России, Президент считает неприемлемым. И не только из-за процедурных нарушений. По его мнению, они программируют срыв референдума, уводят людей от кричащих вопросов государственности. Он сообщил, что от своего имени на днях внесет свои предложения — кратких и ясных три–четыре вопроса. Если они не будут приняты Верховным Советом, то пойдут как альтернативные.

Борис Ельцин затронул и проблему досрочных выборов Президента и депутатского корпуса не позднее весны 1994 года. «Говорят, Президент боится досрочных выборов, — обратился он к участникам заседания, — я за досрочные выборы, но при соблюдении принципа равных условий, при равном сокращении сроков полномочий, скажем, на год. Не пять, а четыре года полномочий, как депутатам, так и Президенту. Тогда логично проводить досрочные выборы депутатского корпуса весной 1994 года, а Президента — весной 1995 года. Недопустимо проводить выборы одновременно. Нужно сохранить преемственность перехода власти к новому поколению политиков и стабильность в стране».

Президент выдвинул инициативу собрать согласительную комиссию и вновь обсудить вопрос о референдуме, поискать более эффективный выход из этого конфликта. «Нужно заканчивать с борьбой, с выяснением, чья власть выше, — сказал Президент. — Я за то, чтобы мы собрались вместе и объявили на 1993 год мораторий на политические драки, занялись экономикой».

Конец заседания прошел в доброжелательном тоне. Пришли к мысли, что пока нужно готовиться к референдуму, но одновременно работать над пакетом решений согласительной комиссии. Предполагаются три условия: отмена референдума на 11 апреля, определение формы правления, гарантия выполнения соглашений, принятых двумя третями голосов на Съезде.

Павел Анохин

МАТЕРИАЛ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

I. Основы конституционного строя

1. Российская Федерация, или Россия, — единое суверенное федеративное государство.

2. В Российской Федерации установлена республиканская форма правления. Государство является светским.

3. Носителем суверенитета Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет государственную власть непосредственно и через систему государственных органов и местное самоуправление.

4. Государственная власть в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

5. Предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также органами местного самоуправления.

6. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Она включает Федеративный договор, имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

7. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

8. Государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, обеспечивая единство Российской Федерации, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации.

9. Полномочия государственной власти, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов, принадлежат республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям, автономным округам и осуществляются ими самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации, их

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 288. Л. 21—30.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

конституциями и уставами, а также федеральными законами об автономных областях (автономных округах).

10. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации составляют часть ее права. Ратифицированные международные договоры имеют преимущество перед законами.

11. Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического, экономического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан.

12. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или общеобязательной.

13. Российская Федерация самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

14. Положения последующих разделов Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

II. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина

15. Высшей ценностью в Российской Федерации является человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы. Их признание, соблюдение и защита — главная обязанность государства.

16. Права и свободы человека и гражданина обеспечиваются и осуществляются в Российской Федерации в отношении расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, социального происхождения, общественного, имущественного и должностного положения, убеждений, отношения к религии, участия в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств.

17. Права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены иначе, как Конституцией Российской Федерации и законом в целях защиты конституционного строя Российской Федерации, общественной морали, прав и свобод других лиц. Такие ограничения должны быть совместимы с природой прав и свобод человека и гражданина и не могут вести по сути к отмене этих прав и свобод. Перечень прав и свобод человека и гражданина, содержащийся в Конституции Российской Федерации, не является исчерпывающим, не умаляет других прав и свобод и может быть дополнен законом.

18. Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований его приобретения. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство либо выслан за пределы Российской Федерации. Он не может быть выдан другому государству иначе, как на основании общепризнанных норм международного права или международного договора Российской Федерации.

19. Республики могут устанавливать свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации. Граждане Российской Федерации являются гражданами республики, на территории которой они проживают постоянно. Определение порядка приобретения гражданства республик лицами, не являющимися гражданами Российской Федерации, является предметом совместного ведения Российской Федерации и республик.

20. Гражданину Российской Федерации гарантируются следующие гражданские и политические права и свободы:

- право на жизнь;
- право на свободу и личную неприкосновенность;
- право на гуманное обращение;
- право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, переговоров, почтовых, телефонных, телеграфных и иных сообщений;
- право на защиту чести и доброго имени;
- право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, и на получение относящейся к нему информации;
- право на неприкосновенность жилища;
- право свободно выезжать из Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в нее;
- право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах и за пределами Российской Федерации;
- право на свободы мысли, слова и на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений;
- право на свободный поиск, получение, производство и распространение информации;
- свобода совести — право свободно исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные, нерелигиозные или иные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона;
- право свободно определять и по желанию указывать свою национальную принадлежность;
- право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества;
- право на управление делами общества и государства;
- право избирать и возможность избираться в выборные органы государственной власти и местного самоуправления по достижении 18 лет;
- право на равный доступ к государственной и местной службе в соответствии с содержанием должностных обязанностей;
- право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование;
- право на объединение и выход из объединений;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти, местного самоуправления и должностным лицам, которые обязаны принимать решения и давать мотивированные ответы по этим обращениям.

21. Гражданину Российской Федерации гарантируются следующие экономические, социальные и культурные права и свободы:

свобода экономической деятельности;

право собственности на землю и другое имущество, право наследования;

право на свободное предпринимательство;

право на свободный труд, включая право на защиту от необоснованного увольнения и на оказание помощи в случае безработицы;

право на отдых;

право на охрану здоровья, в том числе на бесплатную медицинскую помощь в государственных и местных учреждениях здравоохранения;

право на благоприятную окружающую среду;

право на социальную защиту, включая право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности и потери кормильца;

право на жилище;

право на образование;

свобода художественного и технического творчества, научных исследований и преподавания, право на охрану интеллектуальной собственности;

право на участие в культурной жизни;

право на возмещение вреда, незаконно причиненного его здоровью, чести и доброму имени, а также имуществу.

22. Гражданин Российской Федерации обязан соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, нести установленные ими обязанности. Никто не может быть принужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации.

III. Гражданское общество

23. Собственность во всех ее формах — частной, государственной и иных — признается и гарантируется. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Все собственники пользуются равной правовой защитой.

24. Земля, недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты находятся в государственной, частной и иной собственности, являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, всего народа Российской Федерации и не могут использоваться в ущерб их интересам.

25. Государство гарантирует свободу предпринимательства и конкуренции, регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

26. Признается право на индивидуальный и коллективный трудовой спор, включая право на забастовку.

27. В Российской Федерации свободно создаются и действуют политические, профессиональные, молодежные, культурно-национальные, религиозные и другие общественные объединения. Государство гарантирует невмешательство в законную деятельность общественных объединений. Внутренняя организация и деятельность общественных объединений не должны ущемлять основные права и свободы человека и гражданина.

28. Запрещаются вооруженные, военизированные, тайные общественные объединения, а также общественные объединения, деятельность которых влечет расовую, национальную, социальную, религиозную вражду и ненависть, насилие, терроризм и войну, ведет к созданию структур, подменяющих органы государственной власти и местного самоуправления, насильственному изменению или устранению существующего конституционного строя в Российской Федерации.

29. Семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой государства и общества.

30. Свобода массовой информации гарантируется. Цензура, монополизация средств и злоупотребление свободой массовой информации не допускаются.

IV. Федеративное устройство

31. В составе Российской Федерации находятся:

республики: Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Алтай, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Марийская Республика, Мордовская Республика, Республика Саха (Якутия), Северо-Осетинская Республика, Республика Татарстан, Республика Тува, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика;

края: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский;

области: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Екатеринбургская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Симбирская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Челябинская, Читинская, Ярославская;

города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург;

автономная область: Еврейская;

автономные округа: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

32. Территории республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, внутренние воды и территориальное море Российской Федерации образуют единую целостную территорию Российской Федерации.

33. Правовой статус и территория республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа не может быть изменена без их согласия.

34. Государство, признающее Конституцию Российской Федерации, может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе.

35. Государство гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов Российской Федерации.

36. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Республики вправе устанавливать свои государственные языки, употребляемые наряду с государственным языком Российской Федерации.

V. Система государственной власти. Основы местного самоуправления

Федеральная законодательная власть

37. Единственным представительным и законодательным органом РФ является Верховный Совет РФ — федеральный парламент, избираемый на 4 года и действующий постоянно. Он состоит из двух палат: Государственной Думы и Федерального Собрания.

38. Государственная Дума включает 300 депутатов, которые избираются по территориальным избирательным округам на основе единой нормы представительства, при том что каждый субъект Федерации должен быть представлен не менее, чем одним депутатом.

39. Федеральное Собрание избирается по норме: два представителя от республики, края, области, автономной области, города федерального значения и один представитель от автономного округа.

Вариант: Федеральное Собрание состоит из не более чем 200 депутатов РФ — членов Федерального Собрания, избираемых по устанавливаемым федеральным законом нормам представительства, обеспечивающим в Федеральном Собрании пятьдесят процентов мест депутатам РФ, избранным в республиках, автономных областях, автономных округах. Палаты заседают раздельно; совместные заседания созываются только для заслушивания посланий Президента РФ и Конституционного Суда РФ, отчетов Правительства РФ и ведутся поочередно председателями палат.

40. Установлена несовместимость депутатского мандата с должностями на государственной службе, предпринимательской деятельностью, нахождением в составе органов предприятий, учреждений, общественных объединений, кроме партий.

41. Федеральные законы нуждаются в одобрении обеих палат. В случае разногласий между палатами по законопроекту и при неуспехе согласи-

тельной процедуры Государственная Дума может принять закон большинством 2/3 избранных депутатов. Принятый Верховным Советом РФ федеральный закон подписывается Президентом РФ, который может вернуть закон со своими замечаниями в Верховный Совет РФ для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении федеральный закон принят 2/3 голосов избранных депутатов в каждой палате или 3/4 в Государственной Думе, Президент РФ обязан подписать его.

42. Вопросы исключительного ведения РФ или совместного ведения РФ и ее субъектов могут выноситься на референдум РФ по предложению 1/3 депутатов Верховного Совета РФ, Президента РФ (вариант: при поддержке 1/5 общего числа депутатов) или 1 млн избирателей. Не подлежат референдуму законы, вопросы прав и свобод и некоторые другие.

Федеральная исполнительная власть

43. Президент РФ — глава государства и высшее должностное лицо РФ, представляет РФ во внутренних и внешних отношениях. Избирается прямыми выборами на 5 лет и не более двух раз. Он назначает Правительство РФ, причем Председатель Правительства, его заместители и члены, ведающие общим руководством экономикой, финансами, внутренними делами, иностранными делами, обороной, безопасностью, назначаются с согласия Верховного Совета РФ. Указы и распоряжения Президента РФ имеют подзаконный характер. Досрочное прекращение полномочий Президента возможно в случае его отставки, установления Конституционным Судом РФ стойкой неспособности осуществлять полномочия по состоянию здоровья, его отрешения в случае умышленного тяжкого нарушения Конституции РФ, кончины.

44. Правительство РФ возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации и отчетывается перед Президентом РФ и перед Верховным Советом РФ. Верховный Совет может поставить вопрос об отставке Председателя или любого другого члена Правительства. Если Президент РФ не увольняет его в отставку, то обязан обосновать свое решение перед Верховным Советом РФ. Признание Верховным Советом РФ обоснования неудовлетворительным 2/3 голосов депутатов каждой палаты влечет обязанность Президента РФ уволить в отставку соответствующего члена Правительства РФ.

45. Судебная власть принадлежит судам, учрежденным Конституцией РФ и федеральным законом, и осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного, хозяйственного судопроизводства.

46. Высшим органом судебной власти по защите конституционного строя является Конституционный Суд РФ, состоящий из 15 судей, назначаемых в личном качестве Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ. Верховный Суд РФ и Высший хозяйственный суд РФ назначаются в том же порядке.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

47. Судьи, кроме мировых судей, несменяемы и увольняются в отставку по достижении 70 лет.

48. Предварительное следствие по делам о преступлениях возложено на Федеральный следственный комитет и его органы. Прокуратура от имени государства предъявляет иски и поддерживает государственное обвинение в суде, осуществляет надзор за законностью расследования преступлений. Генеральный прокурор РФ назначается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ.

49. Основы организации власти субъектов федерации. Представительным и законодательным органом субъекта Федерации является законодательное собрание, избираемое по избирательным округам на основе единой нормы представительства. Исполнительная власть республики входит в систему исполнительной власти РФ и возглавляется высшим должностным лицом республики. Администрация остальных субъектов Федерации также входит в систему исполнительной власти РФ и возглавляется губернатором, который избирается населением. Судебная система субъекта Федерации включает высшие и местные его суды и входит в судебную систему РФ. Представители федеральных органов на территории субъектов Федерации не вправе вмешиваться в деятельность их государственных органов.

50. Местное самоуправление гарантируется. Условия для него обеспечиваются субъектами Федерации. Оно осуществляется территориальными общностями через образуемые ими органы и формы непосредственной демократии. Вмешательство в законную деятельность местного самоуправления не допускается. В населенных пунктах могут образовываться самоуправляющиеся ассоциации жителей.

51. Финансы и бюджет. Бюджетную систему составляют федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты. Субъекты Федерации пользуются бюджетной автономией. Федеральный бюджет принимается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ, без согласования с которым нельзя увеличивать размер бюджетных расходов. Постатейные отчеты об исполнении бюджетов подлежат опубликованию.

52. Центральный банк РФ независим от органов власти. Председатель Центрального банка назначается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ.

53. Безопасность и оборона. Вооруженные Силы РФ защищают ее суверенитет и территориальную целостность, государственные интересы и население страны. Федеральные службы безопасности предупреждают и пресекают посягательства на конституционный строй, государственный суверенитет, территориальную целостность и обороноспособность РФ. Органы внутренних дел обеспечивают личную безопасность человека, защиту собственности, общественный порядок, борьбу с преступностью.

54. Чрезвычайное и военное положение. Чрезвычайное положение может вводиться в качестве временной меры исключительно для обеспе-

чения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ в целях возвращения к нормальным условиям жизнедеятельности общества. Оно объявляется Верховным Советом РФ, а в неотложных случаях Президентом РФ с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ. Определенные права и свободы не могут ограничиваться даже в условиях чрезвычайного положения.

55. В связи с объявлением состояния войны либо при необходимости выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии или при наличии непосредственной угрозы вооруженного нападения на РФ Верховный Совет РФ, а в неотложных случаях — Президент РФ объявляет военное положение.

VI. Заключительные положения

56. Изменение Конституции, как правило, осуществляется Верховным Советом РФ большинством 2/3 голосов депутатов каждой из палат. Положения главы XIII (разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами Федерации по Федеративным договорам) и статьи 133 (порядок изменения Конституции) могут быть изменены большинством 2/3 депутатов Государственной Думы и 3/4 депутатов Федерального Собрания. Положения раздела первого Конституции РФ изменяются, как указано в нем самом, только референдумом РФ.

VII. Переходные положения

57. Действующее законодательство должно быть приведено в соответствие с Конституцией РФ не позднее двух лет после ее вступления в силу. Конституции республик, уставы других субъектов Федерации должны быть приняты или приведены в соответствие с Конституцией РФ в течение года после ее вступления в силу.

58. Съезд народных депутатов РФ преобразуется на период до выборов в Верховный Совет РФ в Съезд депутатов РФ с определенным изменением его компетенции. Верховный Совет РФ приобретает статус Верховного Совета РФ по Конституции, Совет Республики становится Государственной Думой, Совет Национальностей — Федеральным Собранием с пополнением их состава. Определяются на этот период полномочия Президиума и Председателя ВС РФ, а также его заместителей.

**ПИСЬМО
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 19 февраля 1993 г. № 2.3-0060¹**

Румянцеву О.Г.

Уважаемый Олег Германович!

В соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 11 января 1993 г. «Об организации исполнения поручений седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации» (№ 4269-1) прошу Вас сообщить о выполнении поручений седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, заполнив соответствующую графу прилагаемого перечня.

Перечень прошу направить в недельный срок в Общий отдел.

Н.Т. Рябов

**Перечень поручений, содержащихся в актах седьмого
Съезда народных депутатов Российской Федерации**

Текст поручения	Организаторы исполнения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
Постановление «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» Дата принятия: 09.12.1992.				
Конституционной комиссии продолжить доработку проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений и замечаний, высказанных на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации.	Конституционная комиссия	30.03.93.		

¹ ГАРФ. Ф. 10026, Оп. 3. Д. 142. Л. 1–4.

Перечень поручений, содержащихся в актах седьмого СНД РФ

Продолжение табл.

Текст поручения	Организаторы исполнения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
Верховному Совету Российской Федерации завершить постатейное рассмотрение доработанного проекта Конституции Российской Федерации в феврале–марте 1993 года.				
Конституционной комиссии и Верховному Совету Российской Федерации внести проект Конституции Российской Федерации в 1993 году на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации, посвященного вопросу о новой Конституции Российской Федерации, опубликовать доработанный проект не позднее чем за месяц до начала работы этого Съезда народных депутатов Российской Федерации.	Конституционная комиссия	31.12.93.		
Постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» Дата принятия: 12.12.92.				
Назначить на 11 апреля 1993 года проведение всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.	Конституционная комиссия. Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов.	11.04.93.		

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Окончание табл.

Текст поручения	Организаторы исполнения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
<p>Поручить Верховному Совету Российской Федерации утвердить текст выносимого на референдум проекта основных положений новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации. В случае недостижения согласия по отдельным формулировкам проекта они выносятся на альтернативное голосование.</p>	<p>Конституционная комиссия</p>	<p>31.03.93.</p>		
<p>Проект новых положений новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации в обязательном порядке направляется субъектам Российской Федерации. Федеративный договор подлежит включению в новую Конституцию Российской Федерации.</p>	<p>Конституционная комиссия</p>	<p>31.12.93.</p>		
<p>Проект основных положений новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации должен быть опубликован не позднее 31 марта 1993 года.</p>	<p>Конституционная комиссия</p>	<p>31.03.93.</p>		

**ПИСЬМО
РУКОВОДИТЕЛЯ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ Е.А. ДАНИЛОВА
от 26 февраля 1993 г. № 21-679¹**

Комитету Верховного Совета
Российской Федерации
по законодательству

Во исполнение Распоряжения заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова от 23 февраля 1993 года № 137-4 направляю проект закона о дополнениях и изменениях Конституции Российской Федерации.

При подготовке названного проекта были учтены:

1) проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации» от 17 февраля 1993 года, внесенный Рабочей группой Конституционной комиссии и направленный Президенту Российской Федерации;

2) предложения Председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству М.А. Митюкова относительно внесения изменений и дополнений в Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», представленные Председателю Верховного Совета Российской Федерации и направленные Президенту Российской Федерации;

3) проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года», содержащийся в приложении к Постановлению Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 29 января 1993 года № 4391-1;

4) проект «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации», представленный Президентом Российской Федерации 23 февраля 1993 года Верховному Совету Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации;

5) обращение глав республик к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации, Председателю Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 1993 года;

6) Заявление руководителей органов представительной власти субъектов Российской Федерации, принятое в г. Новосибирске 19 февраля 1993 года;

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

7) проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации» от 23 февраля 1993 года, подготовленный парламентской фракцией «Согласие ради прогресса»;

8) предложения экспертов «круглого стола», фракций народных депутатов Российской Федерации, политических партий, движений и блоков;

9) выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по Российскому телевидению («Российская газета», 20 февраля 1993 года);

10) выступление Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова в г. Новосибирске («Российская газета», 20 февраля 1993 года).

Приложение: на 6 л.

С уважением

**Руководитель группы экспертов
Конституционной комиссии**

Е.А. Данилов

Проект

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О дополнениях и изменениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России

В целях продолжения демократической конституционной реформы в Российской Федерации, конституционного развития принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, закрепления соответствующего баланса между ними, эффективного функционирования системы государственной власти и стабилизации на этой основе конституционного строя Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

Раздел I. Внести в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России следующие дополнения и изменения:

1. Часть третью статьи 68 дополнить словами «, принимать иные меры по развитию интеграционных процессов.».

2. В статье 70:

дополнить статью новой частью третьей следующего содержания: «Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов обеспечивают защиту территориальной целостности Российской Федерации, нерушимость территорий республик в составе

Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.»;

часть третью считать частью четвертой.

3. Часть первую статьи 86 дополнить предложением следующего содержания:

«По решению соответствующего представительного органа государственной власти или местного самоуправления, а также в других устанавливаемых Конституцией Российской Федерации случаях возможно досрочное прекращение полномочий этих органов.».

4. В статье 104:

в части первой слово «государственной» заменить словом «законодательной»;

часть вторую дополнить словами «, поскольку он не отнесен Конституцией и законами Российской Федерации к ведению государственных органов исполнительной и судебной властей.»;

из пункта 14 в части третьей исключить слова «, а также указов и распоряжений Президента Российской Федерации».

5. Часть первую статьи 107 изложить в следующей редакции: «Верховный Совет Российской Федерации — орган Съезда народных депутатов Российской Федерации, постоянно действующий орган законодательной власти Российской Федерации, осуществляющий также контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации.».

6. В части первой статьи 109:

пункт 3 после слов «Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации,» дополнить словами «первых заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации,»;

в пункте 4 поставить точку с запятой после слов «Генерального прокурора Российской Федерации» и дополнить пункт после слов «Центрального банка Российской Федерации» словами «с согласия Президента Российской Федерации;»;

пункт 13 после слов «и бюджет» дополнить словами «с соблюдением порядка, установленного в части второй статьи 161;»;

из пункта 19 исключить слова:

«вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента Российской Федерации до разрешения Конституционным Судом Российской Федерации дел об их конституционности в случае обращения Верховного Совета Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации;»;

пункт 26 изложить в следующей редакции:

«26) решает другие вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией Российской Федерации.».

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

7. Часть первую статьи 110 после слов «Совету Министров Российской Федерации» дополнить словами «(по вопросам экономики и финансов по согласованию с Президентом Российской Федерации),».

8. Часть вторую статьи 111 дополнить предложением следующего содержания:

«В качестве первоочередных рассматриваются также проекты законов по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, общим вопросам экономики и финансов.».

9. Из пункта 3 части четвертой статьи 115 исключить слова «, а также предложения о персональном составе Конституционного Суда Российской Федерации».

10. Часть первую статьи 121¹ изложить в следующей редакции:

«Президент Российской Федерации — глава государства — является высшим должностным лицом Российской Федерации и руководит исполнительной властью в Российской Федерации.».

11. В статье 121⁵:

в части второй пункта 2 слово «большинством» заменить словами «двумя третями»;

пункт 4 после слов «Председателя Совета Министров Российской Федерации» дополнить словами «, первых заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации»;

дополнить статью пунктом 7¹ следующего содержания:

«7¹) представляет Съезду народных депутатов Российской Федерации кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации;»;

часть первую пункта 11 дополнить словами «и информирует о них Верховный Совет Российской Федерации.».

12. Из статьи 121⁶ исключить слова «, в противном случае они прекращаются немедленно».

13. В статье 123:

в части первой:

третье предложение заменить тремя предложениями в следующей редакции:

«Первые заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации назначаются по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации. Первые заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации. Министры Российской Федера-

ции, председатели государственных комитетов Российской Федерации назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации.»;

четвертое предложение считать шестым предложением;

в части пятой слово «большинством» заменить словами «двумя третями».

14. В статье 125:

часть первую после слов «Совет Министров Российской Федерации» дополнить словами «осуществляет исполнительные и распорядительные функции и»; исключить из этой же части слова «Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации и»;

в части второй:

пункт 1 после слов «природных ресурсов;» дополнить словами «осуществляет управление федеральной государственной собственностью;»;

пункт 2 после слова «бюджета,» дополнить словами «управлению федеральными внебюджетными фондами,».

15. Статью 161 дополнить частью второй следующего содержания:

«Средства бюджета могут выделяться только на цели и в размерах, которые определены в самом бюджете. Верховный Совет Российской Федерации не вправе увеличить общий размер расходов и размер расходов по отдельным статьям утвержденного государственного бюджета Российской Федерации без согласования с Президентом Российской Федерации.».

16. Из части первой статьи 185 исключить слова «временное приостановление действия отдельных статей Конституции, а также».

Раздел II. Установить следующий порядок введения в действие настоящего Закона:

17. Ввести в действие настоящий Закон с момента его опубликования.

18. Верховному Совету Российской Федерации в месячный срок определить статус Государственного комитета Российской Федерации по статистике и Пенсионного фонда Российской Федерации как органов, подведомственных Совету Министров — Правительству Российской Федерации, имея в виду, что Президент Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации включит руководителей этих центральных органов государственного управления в состав Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

19. Установить, что Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Совет Министров — Правительство Российской Федерации не издают акты, которые нарушают существующий баланс законодательной, исполнительной и судебной властей.

20. Верховному Совету Российской Федерации в трехмесячный срок принять закон о механизме выполнения решений Конституционного Суда

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Российской Федерации и об ответственности за невыполнение этих решений.

21. Верховному Совету Российской Федерации в срок до февраля 1994 года исходя из основных положений проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренных шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 года и Верховным Советом Российской Федерации, и с учетом становления многопартийной политической системы принять законы о выборах высшего органа законодательной власти Российской Федерации (Верховного Совета Российской Федерации) и Президента Российской Федерации, имея в виду вступление этих законов в силу с момента принятия новой Конституции Российской Федерации или с момента вступления в силу соответствующих изменений действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.

22. Верховному Совету Российской Федерации в ходе своей шестой сессии привести законодательство Российской Федерации в соответствие с настоящим Законом.

23. Опубликовать массовым тиражом текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России с дополнениями и изменениями, внесенными настоящим Законом.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

Письмо ответственного секретаря КК РФ О.Г. Румянцева от 17 марта 1993 г.



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60
205-90-76
290-37-29
факс 205 68 05

Председателям комиссий
палат и комитетов
Верховного Суда
Российской Федерации

17 марта 1993 г. № 21-645/15

Направляю проект новой Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, доработанный с учетом обсуждения Верховным Советом Российской Федерации.

Прошу Вас до 9 апреля 1993 года, дать свои предложения по содержанию основных положений проекта, подлежащих согласованию между Президентом Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации и Конституционной комиссией в соответствии с Постановлением восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 года "О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации "О стабилизации конституционного строя Российской Федерации)".

Ответственный секретарь
Конституционной комиссии

О.Г.Румянцев

Уточнить отнесение к выделению.
С уважением:

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

1-й экз. 21-1-1 44
2-й экз. 21-4-12
Референту
25.04.93г



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 206-54-60
206-90-76
290-37-29
факс 206 68 05

1 апреля 1993 г. № 21-706/16

Президенту
Российской Федерации

Б. Н. ЕЛЬЦИНУ

Уважаемый Борис Николаевич !

В связи с возможным включением вопроса о новой Конституции в перечень вопросов референдума 25 апреля направляю Вам проект Конституции Российской Федерации по состоянию на 2.03.93 г. и прошу Вас согласовать с рабочей группой Конституционной комиссии возможные изменения в тексте при его подготовке к публикации.

С уважением

Ответственный секретарь
Конституционной комиссии

О. Г. Румянцев

В архив. По указанию В. П. Семеново.
27.04.93
Труфан

¹ Архив ФКР.

4

Народным депутатам Российской Федерации

02-03-93

17:00

ПРОЕКТ

**КОНСТИТУЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Примечание:

Проект Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов РФ, Верховным Советом РФ, Конституционной комиссией, доработан рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии с учетом замечаний и предложений поступивших в период между шестым и седьмым съездами, а также после седьмого Съезда народных депутатов РФ. Курсивом выделены изменения по сравнению с вариантом шестого Съезда.

Учены результаты рассмотрения данного проекта Конституции Российской Федерации Верховным Советом РФ на пятой сессии. Принятые ВС РФ статьи выделены утолщенным шрифтом, разночтения между палатами подчеркнуты.

Нумерация статей дана в редакции, одобренной шестым Съездом. В скобках дана сквозная нумерация статей.

 2 марта 1993 г.

Проект
от 2 марта 1993 г.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Примечание:

Проект Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов РФ, Верховным Советом РФ, Конституционной комиссией, доработан Рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии с учетом замечаний и предложений, поступивших в период между шестым и седьмым съездами, а также после седьмого Съезда народных депутатов РФ. Курсивом выделены изменения по сравнению с вариантом шестого Съезда.

Учены результаты рассмотрения данного проекта Конституции Российской Федерации Верховным Советом РФ на пятой сессии. Принятые ВС РФ статьи выделены утолщенным шрифтом, разночтения между палатами подчеркнуты.

Нумерация статей дана в редакции, одобренной шестым Съездом. В скобках дана сквозная нумерация статей.

Справка

о рассмотрении палатами Верховного Совета
Российской Федерации проекта Конституции
Российской Федерации
на пятой сессии ВС РФ (ноябрь 1992 года)

Рассмотрены обеими палатами Верховного Совета РФ:

Преамбула

Раздел первый (статьи 1–12)

Часть раздела второго (статьи 43–56)

Статья 57 из раздела третьего

Только Советом Национальностей рассмотрены:

Из раздела второго статьи 13–42

Из раздела третьего статьи 58–61

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 312. Л. 1–68.

**Мы — многонациональный народ Российской Федерации, соединенный общей судьбой на нашей земле,
чтя память предков, передавших нам любовь к Отечеству, светлую веру в добро и справедливость,
утверждая свободу, права человека и достойную жизнь, гражданский мир и согласие,
сохраняя исторически сложившееся государственное единство, возрождая Россию и делая незыблемой ее демократическую государственность,
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями,
сознавая себя частью мирового сообщества, —
принимая Конституцию Российской Федерации и провозглашаем ее
ВЫСШИМ ЗАКОНОМ НАШЕЙ СТРАНЫ.**

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья 1. Государственный суверенитет (1)

(1) Российская Федерация — Россия есть суверенное, правовое, демократическое, федеративное, социальное государство. Наименования государства Российская Федерация (сокращенно: РФ) и Россия равнозначны.

(2) Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ.

(3) Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории и воздушного пространства над ней, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, имеющие верховенство на всей территории Российской Федерации.

(4) Государство является официальным представителем общества. Оно служит всему обществу, а не какой-либо его части, ответственно перед человеком и гражданином.

(5) В Российской Федерации установлена республиканская форма правления.

(6) Государство является светским.

Статья 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность (2)

(1) Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью в Российской Федерации. Их признание, соблюдение и защита — главная обязанность государства.

(2) Российская Федерация обеспечивает права и свободы человека и гражданина согласно положениям Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Статья 3. **Верховенство права** (3)

(1) Государство и его органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественные объединения, должностные лица и граждане подчинены праву и основанной на нем Конституции Российской Федерации.

(2) Конституция Российской Федерации имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

(3) Все законы должны быть официально опубликованы. Неопубликованные законы применению не подлежат. Иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

[(4) Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составляют часть ее права. Если ратифицированным международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем законом, то применяются правила международного договора.] — отклонено Советом Национальностей.

Статья 4. **Народовластие** (4)

(1) Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и местное самоуправление в формах и пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и законом.

(2) Выборы государственных органов, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, являются свободными и проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

(3) Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением.

(4) Граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление любой попытке насильственного изменения или насильственного устранения существующего конституционного строя.

Статья 5. **Политический плюрализм** (5)

(1) Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического, экономического и идеологического многооб-

разия, многопартийности, участия беспартийных — (поправка Совета Республики).

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или общеобязательной.

Статья 6. Разделение властей (6)

(1) Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономными областями, автономными округами, а также местным самоуправлением.

(2) Органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют самостоятельно, взаимодействуя друг с другом. Они не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для них Конституцией Российской Федерации и законом.

Статья 7. Федеративное государство (7)

(1) Государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, обеспечивая единство Российской Федерации, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации.

(2) Основы правового статуса республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов устанавливаются Конституцией Российской Федерации и гарантируются Российской Федерацией. Их правовой статус определяется, соответственно, конституциями республик, уставами краев, областей, городов федерального значения, федеральными законами об автономных областях, автономных округах, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

(3) Полномочия государственной власти, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, принадлежат республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам и осуществляются ими самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями республик, уставами краев, областей, федеральными законами об автономных областях, автономных округах.

(4) В Российской Федерации обеспечиваются права и свободы всех этнических общностей, их национально-культурная автономия и право на общественное самоуправление (поправка Совета Республики).

Статья 8. Социальное государство (8)

(1) Социальной задачей Российской Федерации является обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности, достижение благосостояния человека и общества.

(2) Государство охраняет труд и здоровье людей, определяет прожиточный минимум, устанавливает минимальный уровень заработной платы, обеспечивает поддержку семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым, развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

(3) Государство проводит гуманную демографическую политику, создает необходимые условия для культурного развития человека и общества, обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование.

Статья 9. Многообразие форм экономической деятельности (9)

(1) Основа экономики Российской Федерации — социальное рыночное хозяйство, где обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их правовая защита, добросовестная конкуренция и общественная польза.

(2) Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

(3) Экономические отношения строятся на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем.

Статья 10. Российская Федерация в союзе государств (10)

Российская Федерация вправе вступать в союз с другими государствами и в установленных случаях выходить из него, участвовать в создании органов союза и передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья 11. Российская Федерация в мировом сообществе (11)

Российская Федерация является полноправным членом мирового сообщества, соблюдает общепризнанные принципы и нормы международного права, свои международные договоры, может участвовать в международных организациях и иных объединениях, системах коллективной безопасности, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному международному сотрудничеству, разрешению глобальных проблем.

Статья 12. **Целостность и устойчивость конституционного строя**
(12)

(1) Положения, установленные в настоящем разделе Конституции, образуют основы конституционного строя Российской Федерации.

(2) Положения последующих разделов Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ
ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ
И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13 (13)

(1) Основные права и свободы человека являются неотчуждаемыми и принадлежат ему от рождения.

(3) Права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, иначе как Конституцией РФ и законом в целях *защиты* конституционного строя РФ, общественной морали, прав и свобод других лиц.

Статья 14 (14)

(1) Каждый является субъектом права и признается в этом качестве.

(2) Все равны перед законом и имеют право на равную защиту законом.

(3) Все равны в правах и свободах независимо от расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, социального происхождения, общественного, имущественного и должностного положения, убеждений, отношения к религии, участия в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств. [*Нарушение равноправия в зависимости от этих обстоятельств преследуется по закону*] — отклонено Советом Национальностей.

(4) *Мужчина и женщина имеют равные права и свободы.*

(5) *Права и свободы лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, гарантируются в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.*

Статья 15 (15)

(1) Осуществление прав и свобод человеком и гражданином не должно нарушать права и свободы других лиц.

(2) Использование прав и свобод для *насильственного* изменения или насильственного устранения конституционного строя Российской Федерации, пропаганды и разжигания расовой, национальной, социальной, религиозной вражды и ненависти, а также насилия и войны запрещается.

ГЛАВА II. ГРАЖДАНСТВО

Статья 16 (16)

(1) Каждый имеет право на *приобретение и прекращение* гражданства РФ в соответствии с федеральным законом. Гражданство РФ является равным, независимо от оснований его приобретения.

(2) Гражданин РФ не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство.

(3) Гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации.

(4) *Гражданин РФ* не может быть выдан другому государству иначе как на основании общепризнанных норм международного права или международного договора РФ.

(5) Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 17 (17)

(1) Республики могут устанавливать свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации. Граждане РФ являются гражданами республики, на территории которой они проживают постоянно, если эта республика установила свое гражданство. Приобретение гражданства республики *в иных случаях* осуществляется в соответствии с законом.

(2) Республики, края, области, автономные области, автономные округа не могут ограничивать или отменять права и свободы, а также изменять или отменять обязанности, *связанные* с гражданством РФ.

Статья 18 (18)

(1) Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ.

(2) Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из гражданства РФ, если иное не предусмотрено Конституцией РФ, федеральным законом или международным договором РФ.

Статья 19 (19)

(1) Лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, пользуются правами и свободами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за изъятиями, установленными Конституцией РФ, федеральным законом и международными договорами РФ.

(2) Российская Федерация предоставляет право убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права и принятым на их основе федеральным законом.

ГЛАВА III.
ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 20 (20)

(1) Каждый имеет право на жизнь. В Российской Федерации никто не может быть произвольно лишен жизни.

(2) Государство стремится к отмене смертной казни. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против человека и назначаться только по приговору суда с участием присяжных.

Статья 21 (21)

(1) Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

(2) Ограничение свободы, включая арест, допускается по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Законность задержания проверяется в судебном порядке.

(3) Основания ограничения личной неприкосновенности могут быть установлены федеральным законом.

(4) Никто не должен подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

(5) Никто не может без его добровольного согласия быть подвергнут научным, медицинским, военным или иным опытам.

Статья 22 (22)

(1) Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, переговоров, *почтовых*, телефонных, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается на основании закона *по судебному решению*.

(2) Каждый имеет право на защиту его чести и доброго имени.

(3) Сбор, хранение, использование и распространение информации о *частной жизни* лица без его согласия *не допускаются, кроме случаев, установленных* федеральным законом.

(4) В паспорта, удостоверения личности, свидетельства, удостоверяющие акты гражданского состояния, документы, требуемые при приеме на работу, и в другие документы не включаются сведения о национальности, принадлежности к общественным объединениям, пребывании за границей и прочих обстоятельствах, не имеющих самостоятельного юридического значения.

(5) Гражданин РФ имеет право в соответствии с федеральным законом на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, и на получение относящейся к нему информации, которая находится в распоряжении государственного органа, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественного объединения, должностного лица.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Статья 23 (23)

(1) Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права входить в жилище против воли проживающих в нем лиц. Федеральным законом могут быть установлены изъятия из этого правила в интересах охраны жизни и здоровья людей, предотвращения значительного ущерба жилищу или находящемуся в нем имуществу.

(2) Обыск и иные действия, совершаемые с проникновением в жилище, допускаются только *на основании* федерального закона по судебному решению. В случаях, не терпящих отлагательства, возможен иной, установленный федеральным законом порядок, предусматривающий обязательную последующую судебную проверку законности этих действий.

Статья 24 (24)

(1) Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

(2) Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

(3) Ограничения прав, указанных в настоящей статье, могут устанавливаться федеральным законом.

Статья 25 (25)

(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова и на беспрепятственное выражение мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

(2) Каждый имеет право на свободный поиск, получение, производство и распространение информации любым законным способом.

(3) Ограничения этих прав могут устанавливаться федеральным законом в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой, *служебной* или государственной тайны, а также общественной морали. Перечень сведений, составляющих *служебную* и государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом.

Статья 26 (26)

Каждому гарантируется свобода совести — право свободно исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные, нерелигиозные или иные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона.

Статья 27 (27)

(1) Каждый вправе свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не должен быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

(2) Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

(3) Оскорбление национального достоинства преследуется по закону.

Статья 28 (28)

Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Статья 29 (29)

(1) Граждане РФ имеют право избирать и могут избираться в соответствии с законом в выборные государственные органы и органы местного самоуправления.

(2) В выборах принимают участие граждане РФ, достигшие 18 лет. Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. *Не избираются граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда.*

(3) Граждане РФ, находящиеся за пределами Российской Федерации, вправе участвовать в выборах Верховного Совета РФ, Президента РФ и Вице-президента РФ, органов *государственной власти* республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, органов местного самоуправления, а также в референдумах в Российской Федерации.

(4) Право избирать и возможность избираться в органы местного самоуправления могут быть предоставлены постоянно проживающим на соответствующих территориях иностранным гражданам, а также лицам без гражданства.

Статья 30 (30)

Граждане РФ имеют *право* на равный доступ к государственной и *местной* службе. Требования к кандидатам на должности государственных и *местных* служащих определяются содержанием должностных обязанностей.

Статья 31 (31)

Граждане РФ вправе собираться мирно и без оружия. Они могут проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование *при условии* предварительного уведомления. *Порядок осуществления этого права устанавливается федеральным законом.*

Статья 32 (32)

(1) Граждане РФ имеют право на объединение. Изъятия из этого права устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или *пребыванию* в нем.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Статья 33 (33)

Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированные ответы в установленный законом срок.

ГЛАВА IV.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 34 (34)

В Российской Федерации экономическая свобода каждого реализуется в праве собственности, праве на свободное предпринимательство и праве на свободный труд.

Статья 35 (35)

(1) Каждый имеет право быть собственником. Собственность обязывает. Использование права собственности не должно противоречить общественному благу (поправка Совета Национальностей).

(2) Право наследования гарантируется.

Статья 36 (36)

(1) Каждый имеет право на труд, который он свободно выбирает в качестве самостоятельного производителя или по трудовому договору.

(2) Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера, а также на защиту от необоснованного увольнения и на оказание помощи в случае безработицы.

(3) Каждый имеет право на отдых. *Работающему по трудовому договору* гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, сокращенный рабочий день для определенных профессий и работ.

Статья 37 (37)

(1) Каждый имеет право на охрану здоровья, в том числе на медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и местных учреждениях здравоохранения оказывается *гражданам РФ* бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. *В случаях, предусмотренных международными договорами РФ, бесплатная медицинская помощь оказывается также лицам, не являющимся гражданами РФ.*

(2) Государство финансирует федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимает меры по развитию государственной, *местной*, частной систем здравоохранения, поощряет деятельность,

способствующую укреплению здоровья каждого, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

(3) Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет ответственность по закону.

Статья 38 (38)

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Статья 39 (39)

(1) Каждый имеет право на социальную защиту, включая право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных установленных законом случаях.

(2) Пенсии, пособия *по временной нетрудоспособности и по безработице не могут быть ниже* официально установленного прожиточного минимума.

(3) Государство развивает систему социальной защиты, поощряет различные формы общественной социальной помощи и благотворительность.

Статья 40 (40)

(1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

(2) Государство и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают иные условия для *осуществления* права на жилище.

(3) Малоимущим и *иным указанным в законе гражданам РФ, нуждающимся* в жилище, оно предоставляется в пользование бесплатно или за доступную плату из государственных, *местных и других жилищных* фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Статья 41 (41)

(1) Каждый имеет право на образование.

(2) Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, среднего общего и среднего *профессионального* образования в *государственных и местных образовательных учреждениях и предприятиях*.

(3) Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в *государственном или местном образовательном учреждении и предприятии*.

Статья 42 (42)

(1) Свобода художественного и технического творчества, научных исследований и преподавания, а также интеллектуальная собственность охраняются законом.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование государственными и местными учреждениями культуры.

ГЛАВА V. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД

Статья 43 (43)

(1) Каждый имеет право на защиту со стороны государства от незаконных посягательств на права и свободы человека и гражданина.

(2) Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также права и свободы других лиц в суде и всеми иными предоставленными законом способами.

(3) Каждый имеет право на возмещение вреда, незаконно причиненного его здоровью, чести и доброму имени, а также имуществу.

(4) Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина, если ему было отказано в защите его права во всех установленных федеральным законом судебных инстанциях.

Статья 44 (44)

Каждому гарантируется право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод. Это право не может быть ограничено. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. В целях оказания юридической помощи действуют независимые коллегии адвокатов и иные добровольные объединения юристов, а также отдельные лица, имеющие право оказывать такую помощь.

Статья 45 (45)

(1) Каждый имеет право на рассмотрение его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом.

(2) Обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности обвиняемого толкуются в его пользу.

(3) Каждый вправе ходатайствовать о пересмотре его судебного дела в установленном федеральным законом порядке.

(4) Осужденный за преступление имеет право просить о смягчении наказания или помиловании.

(5) Никто не должен повторно привлекаться к ответственности за одно и то же правонарушение.

Статья 46 (46)

Закон, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон.

Статья 47 (47)

(1) Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания устанавливаются федеральным законом.

(2) Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы.

Статья 48 (48)

(1) Контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина возлагается на Парламентского уполномоченного РФ по правам человека. Его статус устанавливается федеральным законом.

(2) Парламентский уполномоченный РФ по правам человека назначается Верховным Советом РФ на срок полномочий Верховного Совета РФ, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутат РФ.

(3) Законодательное собрание республики, края, области, автономной области, автономного округа может назначать своих уполномоченных по правам человека или создавать иные органы с такими же задачами и определять их статус. Парламентский уполномоченный РФ по правам человека взаимодействует с этими должностными лицами или органами.

ГЛАВА VI. ОБЯЗАННОСТИ

Статья 49 (49)

(1) Каждый должен соблюдать Конституцию РФ, уважать права и свободы других лиц, нести иные установленные законом обязанности.

(2) Незнание официально опубликованного законодательного акта не освобождает от ответственности за его несоблюдение.

(3) Исполнение явно преступного приказа влечет ответственность по закону.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Статья 50 (50)

Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, должны обеспечить получение детьми основного общего образования.

Статья 51 (51)

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к животному и растительному миру.

Статья 52 (52)

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры и природы.

Статья 53 (53)

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

Статья 54 (54)

Гражданин РФ в соответствии с федеральным законом обязан участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

Статья 55 (55)

(1) Защита Отечества является долгом гражданина РФ.

(2) Гражданин РФ несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

(3) Гражданин РФ, убеждениям которого противоречит несение военной службы либо принадлежащий к малочисленной этнической общности и проживающий в месте компактного расселения этой общности, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее гражданской службой.

Статья 56 (56)

Никто не может быть принужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией РФ и законом.

**РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ
ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО**

ГЛАВА VII. СОБСТВЕННОСТЬ, ТРУД, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Статья 57 (57)

(1) Собственность во всех ее формах — частной, государственной и иных — признается и гарантируется.

(2) Все собственники пользуются равной правовой защитой.

(3) Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Принудительное отчуждение

объектов собственности допускается при доказанной общественной необходимости, с возмещением ущерба в случаях, предусмотренных федеральным законом. Конфискация осуществляется по судебному решению. Национализация не допускается.

Статья 58 (58)

(1) Земля, недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты *находятся в государственной, частной и иной собственности*, являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, *всего народа Российской Федерации* и не могут использоваться в ущерб их интересам. *Все природные объекты* подлежат охране и рациональному использованию.

(2) Концентрация земли и других природных объектов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается.

(3) Осуществление прав на землю *не должно наносить* ущерб ее плодородию и окружающей среде. Запрещается изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель, их неиспользование или использование не по назначению. Исключения из указанных положений определяются законом.

Статья 59 (59)

(1) Труд свободен *и поощряется государством и обществом*. Принудительный труд запрещается.

(2) Свобода *индивидуального и коллективного* трудового договора гарантируется. *Трудовой договор не может ухудшать положение работника, установленное Конституцией РФ и законом*.

(3) Трудовой коллектив имеет право на участие в управлении делами предприятия, учреждения, *на заключение коллективного трудового договора*. Статус трудового коллектива определяется законом.

(4) Государство *содействует* созданию условий для полной *трудоустрой*занятости населения, осуществляет программы профессионального обучения и переквалификации, гарантирует выплату пособий по *трудоустрой*подготовке и по безработице.

(5) Признается *право на индивидуальный* и коллективный трудовой спор, *включая* право на забастовку. Порядок осуществления *этого права* устанавливается законом.

Статья 60 (60)

Государство защищает права потребителя, поддерживает общественные формы охраны этих прав.

Статья 61 (61)

(1) Государство гарантирует свободу предпринимательства *и конкуренции*.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Пределы и виды государственной монополии, а также антимонопольные и другие меры по регулированию конкуренции устанавливаются федеральным законом. Недобросовестная конкуренция запрещается.

(3) Допускается предпринимательская деятельность иностранных юридических лиц, а также физических лиц, не являющихся гражданами РФ, на условиях и в порядке, предусмотренных законом. [Иностранные инвестиции не могут быть национализированы и защищаются законом] — (отклонено Советом Национальностей).

ГЛАВА VIII. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 62

(62)

(1) В Российской Федерации свободно создаются и действуют политические, профессиональные, молодежные, культурно-национальные, религиозные и иные общественные объединения. Закон определяет случаи, условия и порядок регистрации общественных объединений либо их уставных документов. Государство гарантирует невмешательство в законную деятельность общественных объединений.

(2) Внутренняя организация и деятельность общественных объединений не должны ущемлять основные права и свободы человека и гражданина.

(3) Решения общественных объединений не имеют обязательной силы для государственных органов и органов местного самоуправления, их учреждений и предприятий, а также занятых в них работников при выполнении ими своих обязанностей.

(4) Общественное объединение является юридическим лицом. Оно может иметь в собственности имущество и заниматься хозяйственной деятельностью, которые соответствуют его уставным документам. Не допускается предпринимательская деятельность общественных объединений, за исключением отдельных ее видов, указанных в законе.

(5) *Общественные объединения имеют право объединяться, создавать международные общественные объединения и участвовать в них.*

Статья 63

(63)

(1) Партии и другие политические общественные объединения содействуют выражению политической воли гражданского общества, участвуют в выборах.

(2) В представительных органах государственной власти и местного самоуправления разрешается свободное создание фракций партий, иных политических общественных объединений, беспартийных. В других государственных органах и органах местного самоуправления, а также воинских частях создание организационных структур партий, иных политических общественных объединений не допускается.

Статья 64 (64)

(1) Профессиональные союзы образуются для защиты экономических и социальных прав и свобод своих членов, *содействия* охране и улучшению условий их труда.

(2) Профессиональные союзы вправе осуществлять свою деятельность на предприятиях, в учреждениях. Никакой профессиональный союз не обладает исключительным правом на объединение и представительство всех работников предприятия, учреждения, отрасли либо одного рода деятельности.

Статья 65 (65)

(1) *Общественные* объединения, образованные по признаку отношения к религии, отделены от государства и равны перед законом.

(2) Религиозные объединения действуют на основе их собственных правил при условии соблюдения закона.

Статья 66 (66)

(1) Действия государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, общественных объединений, должностных лиц и граждан, ведущие к устранению *многопартийности*, незаконному ограничению деятельности общественных объединений, установлению неправомерных преимуществ для отдельных из них, *преследуются* по закону.

(2) Запрещаются *вооруженные, военизированные, тайные общественные объединения*, а также общественные объединения, *деятельность которых влечет* расовую, национальную, социальную, религиозную вражду и ненависть, вызывает насилие, *терроризм* и войну, *ведет* к созданию параллельных структур *государственной* власти, насильственному изменению или насильственному устранению конституционного строя в Российской Федерации.

(3) Общественные объединения, нарушающие условия *или порядок* их регистрации, требования *своих* уставных документов, *несут* ответственность по закону.

ГЛАВА IX. ВОСПИТАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

Статья 67 (67)

(1) Воспитание, образование, наука, культура свободны и *пользуются* поддержкой государства.

(2) *Государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения*, общественные объединения и отдельные лица могут создавать в соответствии с законом воспитательные, образовательные, научные, культурные *предприятия* и учреждения.

Статья 68 (68)

(1) Государственная и *местная* системы воспитания и образования носят светский характер.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Российская Федерация устанавливает *федеральные* государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

(3) Государственные образовательные учреждения автономны.

Статья 69 (69)

(1) Государство способствует общественному признанию науки, обеспечивает условия для развития фундаментальных и *других* приоритетных научных исследований и разработок.

(2) Гарантируется доступ *в соответствии с законом* к научной и документальной информации через государственные и *местные* библиотеки, архивы, иные *специализированные* учреждения.

ГЛАВА X. СЕМЬЯ

Статья 70 (70)

Государство и общество обеспечивают сохранение, развитие и защиту национальных культур, памятников истории, интеллектуального и художественного наследия, содействует приумножению духовных ценностей. Гарантируется право этнических общностей на культурную автономию.

Статья 71 (71)

(1) Семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой государства и общества.

(2) Брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

Статья 72 (72)

(1) На родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. *Родители равны в правах по воспитанию детей.* Родители или лица, их заменяющие, вправе избирать в интересах ребенка, с учетом его мнения и в соответствии с законом характер и формы его воспитания и образования.

(2) Труд по воспитанию детей *дает право на социальную защиту в соответствии с законом.*

(3) Дети пользуются равной правовой защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

(4) Государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, поощряют благотворительную деятельность по отношению к детям.

(5) Ребенок имеет право на выражение своего мнения, право на свободу мысли и совести. *Запрещается применение детского труда, вредного для нормального развития ребенка.*

(6) *Совершеннолетние* трудоспособные дети обязаны заботиться о своих *малоимущих* нетрудоспособных родителях.

(7) Российская Федерация в рамках своей молодежной политики обеспечивает поддержку молодых семей, условия для образования и занятости молодежи.

ГЛАВА XI. МАССОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Статья 73 (73)

(1) Свобода массовой информации гарантируется. Цензура, монополизация средств и злоупотребление свободой массовой информации не допускаются.

(2) Учредителями и собственниками средств массовой информации могут быть граждане, общественные объединения, учреждения, предприятия, органы местного самоуправления, государственные органы.

(3) Общественные объединения вправе пользоваться государственным, местным и частным радио и телевидением на условиях и в порядке, установленных федеральным законом.

(4) Принудительное приостановление деятельности или прекращение средства массовой информации допускаются на основании закона по решению суда.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XII. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 74 (74)

(1) В составе Российской Федерации находятся:

Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Алтай, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Марийская Республика, Мордовская Республика, Республика Саха (Якутия), Северо-Осетинская Республика, Республика Татарстан, Республика Тува, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика;

Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края;

Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Екатеринбургская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Симбирская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Челябинская, Читинская, Ярославская области;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

*города федерального значения Москва, Санкт-Петербург;
Еврейская автономная область;
Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий автономные округа.*

(2) Государство, признающее Конституцию РФ, может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе.

Статья 74¹ (75)

(1) Республика в составе Российской Федерации является государством, имеющим свою конституцию, не противоречащую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности республики.

(2) Край, область, город федерального значения, автономная область являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации, обладающими теми же правами и несущими те же обязанности государственной власти, что и республика, за изъятиями, установленными Конституцией Российской Федерации.

(3) Автономный округ может входить в республику, край, область. Особенности правового статуса автономной области, автономного округа определяются федеральным законом, принимаемым по представлению автономной области, автономного округа.

(4) Правовой статус республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменен без их согласия. Изменение правового статуса республики, края, области, автономной области, автономного округа, их объединение осуществляются на основе волеизъявления двух третей избирателей в них при соответствующем решении Верховного Совета РФ.

(5) Республика, край, область, автономная область, автономный округ состоят из самоуправляющихся территориальных единиц. В зависимости от особенностей этнического состава и иных обстоятельств этим единицам федеральным законом может предоставляться соответствующий статус. Закон принимается Верховным Советом РФ по представлению республики, края, области, автономной области, автономного округа.

Статья 75 (76)

(1) Территории республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, внутренние воды и территориальное море РФ образуют единую целостную территорию Российской Федерации. Территория республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменена без их согласия.

(2) Изменение границ РФ, влекущее уменьшение ее территории, не может быть произведено без соответствующего волеизъявления населения республики, края, области, автономной области, автономного округа, территория которых затрагивается таким изменением, выраженного посредством референдума, и без последующего соответствующего волеизъявления

всего народа Российской Федерации, выраженного посредством референдума РФ.

(3) Оформление уточнения линии прохождения государственной границы РФ производится в порядке, предусмотренном для заключения территориальных международных договоров Российской Федерации.

(4) Границы между республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами могут быть изменены по договорам между ними с *согласия* Верховного Совета РФ.

ГЛАВА XIII. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК, КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ,
АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ

Статья 76

(77)

(1) К ведению Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория РФ и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей, автономных областей, автономных округов; утверждение изменений границ краев, областей, автономных областей, автономных округов;

в) регулирование прав и свобод человека и гражданина; гражданство РФ; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов *государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов;*

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в РФ;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения РФ; международные договоры РФ; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения РФ;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

м) безопасность и оборона; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус и защита государственной границы, внутренних вод и территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и хозяйственно-процессуальное законодательство; *правовое регулирование интеллектуальной собственности*;

п) федеральное коллизийное право;

р) метеорологическая, геологическая службы; стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) федеральная государственная служба;

т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

(2) Органы государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральным законом. Республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам гарантируется *в соответствии с федеральным законом* представительство *при федеральных органах государственной власти*.

Статья 77

(78)

(1) К совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, нормативных правовых актов автономных областей, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; охрана прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим государственной границы РФ и пограничных зон;

в) изменение границ краев, областей, автономных областей, автономных округов, установление общих принципов их территориального деления;

г) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; определение по взаимной договоренности статуса федеральных природных ресурсов с учетом необходимости сохранения и поддержания исторически сложившихся традицион-

ных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующих территориях;

д) разграничение государственной собственности;

е) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории, культуры и природы;

ж) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

з) координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

и) проведение мер борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

к) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

л) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

м) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

н) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

о) установление общих принципов организации местного самоуправления;

п) координация международных и внешнеэкономических связей республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов; выполнение международных договоров РФ.

(2) По предметам *ведения*, указанным в части (1) настоящей статьи, Российская Федерация издает основы законодательства. В соответствии с ними республики, края, области, *автономные области*, *автономные округа* осуществляют в пределах своей компетенции собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов.

(3) Федеральные законопроекты по предметам *совместного ведения*, указанным в части (1) настоящей статьи, направляются республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам. Их соответствующие предложения рассматриваются в Верховном Совете РФ.

Статья 78

(79)

Республики, края, области, автономные области, автономные округа являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Статья 79 (80)

(1) Федеральные органы государственной власти по соглашению с органами власти республики, края, области, автономной области, автономного округа могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий.

(2) Органы власти республики, края, области, автономной области, автономного округа по соглашению с федеральными органами государственной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

(3) Республики, края, области, автономные области, автономные округа в пределах их предметов ведения и полномочий могут заключать между собой соглашения, не противоречащие Конституции РФ и федеральным законам.

Статья 80 (81)

(1) Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в республике, крае, области, автономной области, автономном округе в порядке, установленном Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Юридические документы, выданные государственными органами, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации, республики, края, области, автономной области, автономного округа в пределах полномочий этих органов учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья 81 (82)

(1) Органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа не могут издавать правовые акты по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, равно как и федеральные органы государственной власти не могут издавать правовые акты по предметам, отнесенным к ведению республики, края, области, автономной области, автономного округа.

(2) В случае издания органами государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа правовых актов по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, применяются федеральные законы.

(3) *До принятия федеральными органами государственной власти основ законодательства по предметам совместного ведения органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа вправе самостоятельно осуществлять по этим предметам собственное правовое регулирование. При издании в последующем основ законодательства по предметам совместного ведения правовые акты ре-*

спублики, края, области, автономной области, автономного округа по этим предметам приводятся в соответствие с основами законодательства. При противоречии основам законодательства правовых актов республики, края, области, автономной области, автономного округа применяются основы законодательства.

(4) Отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов строятся на основе Конституции РФ, конституций республик, уставов краев, областей, федеральных законов об автономных областях, автономных округах, взаимоуважении и взаимной ответственности.

(5) Споры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур. Споры по вопросам, указанным в частях (1)–(3) настоящей статьи, разрешаются Конституционным Судом РФ.

ГЛАВА XIV. ЯЗЫКИ

Статья 82

(83)

(1) Государство создает и гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов Российской Федерации.

(2) Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Он употребляется во всех государственных органах и учреждениях.

(3) Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В государственных органах и учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком РФ. Республики, края, области, автономные области, автономные округа могут определять своими актами правовое положение других языков народов, проживающих на их территориях.

(4) Порядок употребления государственных языков республик и других языков в федеральных государственных органах и учреждениях устанавливается федеральным законом.

(5) В местах компактного проживания этнических общностей наряду с государственным языком РФ и государственными языками республик в официальных отношениях могут употребляться языки этих общностей. Порядок употребления таких языков определяется законом.

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ
СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.
ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА XV. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 83 (84)

(1) Единственным представительным и законодательным органом Российской Федерации является Верховный Совет РФ — федеральный парламент.

(2) Верховный Совет РФ является постоянно действующим органом и избирается сроком на четыре года. Выборы Верховного Совета РФ проводятся во второе воскресенье марта в год истечения срока полномочий его состава. Порядок выборов депутатов РФ устанавливается федеральным законом.

(3) Верховный Совет РФ собирается на тридцатый день после дня его выборов. В неотложных случаях Президент РФ может созвать Верховный Совет РФ нового созыва ранее этого срока. С момента начала работы Верховного Совета РФ нового созыва полномочия Верховного Совета РФ прежнего созыва прекращаются.

Статья 84 (85)

(1) Верховный Совет РФ состоит из двух палат — Государственной Думы и Федерального Собрания. Палаты избираются одновременно.

(2) Государственная Дума состоит из 450 депутатов РФ — членов Государственной Думы, избираемых по территориальным одномандатным и многомандатным избирательным округам, образуемым на основе единых норм представительства. В республике, крае, области, автономной области, автономном округе в Государственную Думу не может быть избрано менее одного депутата РФ.

(3) Федеральное Собрание состоит из депутатов РФ — членов Федерального Собрания, избираемых по норме два депутата от республики, края, области, автономной области и один депутат — от автономного округа.

(4) Верховный Совет РФ правомочен, если в каждую его палату избрано не менее трех четвертей ее численного состава.

Статья 85 (86)

(1) Верховный Совет РФ:

а) вносит изменения в Конституцию РФ; принимает федеральные законы;

б) осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией РФ;

в) принимает решения по основным направлениям внутренней и внешней политики РФ;

- г) назначает референдум РФ;
- д) утверждает изменения границ между республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами;
- е) утверждает изменение конституционно-правового статуса существующих либо образование новых республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов; принимает федеральные законы об автономных областях, автономных округах;
- ж) принимает в состав РФ новые республики, края, области, автономные области, автономные округа;
- з) утверждает в случаях и порядке, установленных федеральным законом, соглашения, заключаемые в соответствии со статьей 79 Конституции РФ;
- и) принимает федеральный бюджет, вносит в него изменения и контролирует его исполнение, устанавливает федеральные налоги и другие имеющие налоговый характер федеральные платежи и сборы; утверждает основные направления денежного и кредитного регулирования; учреждает федеральные фонды регионального развития; принимает решения о федеральных займах, экономической и иной помощи;
- к) назначает выборы Президента РФ в случаях, предусмотренных Конституцией РФ;
- л) по представлению Президента РФ: дает согласие Президенту РФ на назначение им Председателя, заместителя Председателя и членов Правительства РФ, к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, назначает судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ, назначает и освобождает от должности председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;
- м) назначает и освобождает от должности Парламентского уполномоченного РФ по правам человека, председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;
- н) отрешает от должности Президента РФ, Вице-президента РФ, председателей палат Верховного Совета РФ, судей Конституционного Суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 96 Конституции РФ;
- о) ратифицирует и денонсирует международные договоры РФ в соответствии со статьей 86 Конституции РФ;
- п) учреждает государственные награды РФ, устанавливает порядок учреждения и присвоения почетных и специальных званий;
- р) объявляет амнистию;
- с) объявляет, продлевает и отменяет чрезвычайное, военное положение; объявляет общую или частичную мобилизацию; решает вопросы войны и мира;
- т) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Актами Верховного Совета РФ являются законы РФ, включая кодексы РФ и основы законодательства РФ, постановления, заявления, декларации, обращения Верховного Совета РФ.

(3) Акты Верховного Совета РФ принимаются большинством голосов избранных депутатов РФ в каждой его палате, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией РФ.

Статья 86 (87)

(1) Верховный Совет РФ ратифицирует и денонсирует международные договоры РФ:

а) политические, территориальные, общеэкономические, финансовые, военные, об историческом и культурном наследии народа Российской Федерации;

б) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

в) об участии в межгосударственных союзах и иных объединениях, системах коллективной безопасности;

г) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов;

д) иные международные договоры, ратификация или денонсация которых предусмотрены федеральным законом либо самим международным договором.

(2) Если международный договор РФ содержит положения, противоречащие Конституции РФ, его ратификация возможна после внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ.

(3) Заключение и прекращение международных договоров РФ, затрагивающих предметы ведения или территорию республики, края, области, автономной области, автономного округа, осуществляются по согласованию с ними.

(4) Ратификация и денонсация международных договоров РФ осуществляются федеральным законом. Территориальные международные договоры РФ и международные договоры РФ, указанные в пункте «в» части первой настоящей статьи, ратифицируются и денонсируются федеральным законом, принимаемым двумя третями голосов избранных депутатов РФ в каждой палате Верховного Совета РФ.

(5) Верховный Совет РФ должен быть незамедлительно информирован о заключении и прекращении международных договоров РФ, не подлежащих ратификации и денонсации.

Статья 87

Перенесена в другие статьи.

Статья 88 (88)

(1) Палата Верховного Совета РФ:

а) принимает свой регламент, *содержащий, в частности, согласованный с другой палатой порядок их совместной деятельности, предусмотренной Конституцией РФ;*

б) образует постоянные и временные комиссии палаты;

в) избирает и отзывает председателя палаты и его заместителя.

(2) Палаты могут в отдельных случаях создавать совместные комитеты палат.

(3) Палаты, их комиссии, совместные комитеты палат *ведут работу над проектами федеральных законов и иных актов Верховного Совета РФ, осуществляют проверку исполнения этих актов, проводят слушания и расследования. Порядок участия в указанной деятельности должностных лиц и граждан определяется федеральным законом.*

(4) Палаты заседают раздельно. Для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, отчетов Правительства РФ созываются совместные заседания палат. *Эти заседания ведут поочередно председатели палат.*

Статья 89

(89)

(1) Право законодательной инициативы в Верховном Совете РФ принадлежит депутатам РФ, *постоянным комиссиям и совместным комитетам его палат, Федеральному Собранию, Президенту РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему хозяйственному суду РФ, Парламентскому уполномоченному РФ по правам человека, законодательному собранию республики, края, области, автономной области, автономного округа, а также группам избирателей численностью не менее одного миллиона человек. Это право осуществляется путем внесения законопроектов и законодательных предложений.*

(2) Законопроекты и законодательные предложения, внесенные Президентом РФ, по его просьбе рассматриваются в Верховном Совете РФ в первоочередном порядке.

(3) Законопроекты и законодательные предложения вносятся в Государственную Думу. *Одобренный этой палатой законопроект направляется в Федеральное Собрание. После одобрения Федеральным Собранием он становится федеральным законом. Законопроект, не принятый в качестве федерального закона, в течение шести месяцев не может быть внесен вновь.*

(4) При разногласиях между палатами по законопроекту ими создается на паритетных началах согласительная комиссия. *Ее решение по законопроекту рассматривается в Государственной Думе. Вновь одобренный Государственной Думой законопроект направляется в Федеральное Собрание. Если этот законопроект не одобряется Федеральным Собранием, он в течение одного месяца может быть принят в качестве федерального закона Государственной Думой двумя третями голосов избранных в нее депутатов РФ.*

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(5) Федеральный закон в течение семи дней *после его* принятия Верховным Советом РФ направляется Президенту РФ, который подписывает его в течение 14 дней со дня получения. До истечения этого срока Президент РФ может возвратить *не подписанный им* федеральный закон со своими *замечаниями* в Верховный Совет РФ. Если повторно федеральный закон принят двумя третями голосов избранных депутатов РФ в каждой палате *или тремя четвертями голосов избранных депутатов РФ в Государственной Думе*, то Президент РФ обязан подписать его в течение семи дней *после повторного принятия*.

(6) Федеральный закон *должен быть* официально опубликован *Верховным Советом РФ* в течение *семи дней после подписания*. *Порядок и срок вступления федерального закона в силу определяют*ся в самом законе. Если *такой срок* в нем не *определен*, закон вступает в силу по истечении семи дней после *официального* опубликования.

Статья 90

(90)

(1) На референдум РФ может быть вынесен вопрос, относящийся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов. *Посредством референдума РФ не могут приниматься законы, решаться вопросы об ограничении прав и свобод человека и гражданина, прекращении полномочий органов государственной власти РФ, их должностных лиц, о бюджете, налогах, амнистии, помиловании, чрезвычайном или военном положении.*

(2) Решение на референдуме РФ по вопросу, *относящемуся* к ведению Российской Федерации, считается принятым, если в референдуме участвовало *большинство* избирателей и за *решение* проголосовало *большинство* участвовавших. Решение по *такому* вопросу на референдуме РФ, *прямо* предусмотренном Конституцией РФ, *либо* решение на референдуме РФ по *такому* вопросу, требующему закрепления в Конституции РФ, считается принятым, если за него проголосовало большинство избирателей. *При этом для принятия решения на референдуме РФ, предусмотренном частью (2) статьи 75 Конституции РФ, необходимо* также, чтобы за него проголосовало большинство избирателей в соответствующих *республике, крае, области, автономной области, автономном округе.*

(3) Решение на референдуме РФ по вопросу, *относящемуся* к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, *считается* принятым, *если в референдуме участвовало большинство избирателей в Российской Федерации и за решение проголосовало большинство участвовавших как по Российской Федерации в целом, так и в большинстве от общего числа республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.*

(4) Решение, принятое на референдуме РФ, Верховный Совет РФ *обязан* оформить в качестве федерального закона.

(5) Референдум РФ назначается Верховным Советом РФ по предложению:

- а) не менее одной трети общего числа избранных депутатов РФ;
- б) *Президента РФ* (вариант: *поддержанному не менее одной пятой общего числа избранных депутатов РФ*);
- в) не менее одного миллиона избирателей.

Статья 91

(91)

(1) Депутатом РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий избирательным правом в соответствии с частями (2) и (3) статьи 29 Конституции РФ. Депутат РФ не может быть членом обеих палат *Верховного Совета РФ*, депутатом представительного органа республики, края, области, автономной области, автономного округа, органа местного самоуправления.

(2) Депутат РФ руководствуется интересами всего народа Российской Федерации, *учитывая интересы своих избирателей*.

(3) Депутат РФ получает в соответствии с федеральным законом вознаграждение и возмещение своих расходов и не вправе иметь другой регулярной оплаты и компенсации. Он не может находиться на государственной и иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав органов предприятий, учреждений, общественных объединений, *кроме органов партий*.

(4) Депутат РФ пользуется правом депутатской неприкосновенности. Он не может быть без согласия соответствующей палаты *Верховного Совета РФ* подвергнут личному досмотру, обыску, задержанию, за исключением задержания при совершении им тяжкого преступления, аресту, административным взысканиям, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности. *Неприкосновенность депутата РФ* распространяется на его переписку, документы, используемые им средства связи, транспорт, служебные и жилые помещения.

(5) Представление о лишении депутата *РФ* депутатской неприкосновенности вносится в соответствующую палату *Верховного Совета РФ* Генеральным прокурором РФ.

(6) Депутат РФ не может подвергаться преследованию за высказанное им мнение и голосование при осуществлении депутатской деятельности.

(7) Государственные органы и учреждения, их должностные лица обязаны оказывать депутату РФ содействие в осуществлении им своих полномочий.

ГЛАВА XVI. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 92

(92)

(1) Президент РФ является высшим должностным лицом Российской Федерации. Он возглавляет исполнительную власть в *Российской Федера-*

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ции и представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях.

(2) Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 и не старше 65 лет, не имеющий гражданства иностранного государства и *ограничений в праве быть избранным, указанных в части (2) статьи 29 Конституции РФ.*

(3) Президент РФ не может занимать какие-либо иные должности, быть депутатом, осуществлять предпринимательскую деятельность, *входить в состав органов предприятий, учреждений, общественных объединений.*

(4) Президент РФ избирается гражданами РФ путем прямых выборов сроком на пять лет. *Голосование по кандидатурам Президента РФ и Вице-президента РФ является единым.* Никто не может быть избран на должность Президента РФ более двух раз. Порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом.

(5) Президент РФ вступает в должность с момента принесения *торжественной* присяги: «Я, (имярек), вступая в должность Президента Российской Федерации, *клянусь* верно служить России, ее многонациональному народу, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, защищать суверенитет и Конституцию Российской Федерации». *Торжественная* присяга приносится на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ, проводимом не позднее 30 дней после избрания Президента РФ. Совместное заседание ведет Председатель Конституционного Суда РФ.

(6) Президент РФ пользуется правом неприкосновенности.

Статья 93

(93)

(1) Президент РФ:

а) подписывает федеральные законы;

б) назначает с согласия Верховного Совета РФ Председателя, заместителя Председателя и членов Правительства РФ, *к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, а также назначает иных членов Правительства РФ;*

в) руководит деятельностью Правительства РФ, может председательствовать на его заседаниях; осуществляет общее руководство другими органами федеральной исполнительной власти;

г) возглавляет Совет безопасности РФ; *учреждает и формирует иные совещательные и вспомогательные органы при Президенте РФ;*

д) представляет Верховному Совету РФ для назначения кандидатуры судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ, председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;

е) *принимает отставку Вице-президента РФ;*

ж) принимает отставку Правительства РФ, Председателя, заместителя Председателя и членов Правительства РФ, других назначенных им долж-

ностных лиц; *освобождает этих лиц от должности*; вносит в Верховный Совет РФ *представления об освобождении от должности* председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;

з) представляет Верховному Совету РФ проект федерального бюджета и ежегодный отчет о его исполнении;

и) обращается с посланиями к народу и к Верховному Совету РФ; представляет ежегодные доклады Верховному Совету РФ об осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, выполнении федеральных программ;

к) руководит обеспечением безопасности Российской Федерации;

л) является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил РФ; руководит осуществлением *военной* политики Российской Федерации; назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил РФ; присваивает высшие воинские звания;

м) руководит осуществлением внешней политики Российской Федерации, ведет переговоры и *в соответствии с федеральным законом* подписывает международные договоры РФ; назначает *с учетом мнения соответствующих комиссий и совместных комитетов палат Верховного Совета РФ* и отзывает дипломатических представителей РФ *в иностранных государствах и при международных организациях*, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;

н) объявляет в неотложных случаях чрезвычайное положение; *принимает срочные меры, объявляет военное положение* в случае *внезапного* вооруженного нападения на Российскую Федерацию или неотложной необходимости выполнения международных договорных обязательств о *коллективной* обороне от агрессии;

о) решает в соответствии с федеральным законом вопросы гражданства и предоставления убежища в Российской Федерации;

п) награждает государственными наградами РФ, присваивает *в соответствии с федеральным законом* почетные и специальные звания;

р) осуществляет право помилования;

с) осуществляет иные полномочия, *предусмотренные* Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Президент РФ издает указы и распоряжения, *имеющие* подзаконный характер и обязательные на всей территории Российской Федерации.

Статья 94

Перенесена в другие статьи.

Статья 95

(94)

(1) Полномочия Президента РФ прекращаются в случаях:

а) истечения их срока;

б) его отставки;

в) его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять эти полномочия;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

г) отрешения его от должности;

д) его кончины.

(2) Полномочия Президента РФ в связи с истечением их срока прекращаются с момента принесения торжественной присяги вновь избранным Президентом РФ.

(3) Президент РФ вправе подать в отставку, направив соответствующее заявление в Верховный Совет РФ и Конституционный Суд РФ. Полномочия Президента РФ прекращаются с указанной им даты. До этой даты Президент РФ излагает мотивы отставки на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ, которое ведет Председатель Конституционного Суда РФ. При невозможности выступления Президента РФ на таком заседании он излагает мотивы отставки Председателю Конституционного Суда РФ и председателям палат.

(4) Стойкая неспособность Президента РФ по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия устанавливается заключением Конституционного Суда РФ по представлению государственной медицинской комиссии, назначенной Верховным Советом РФ.

(5) В течение трех месяцев с момента прекращения полномочий Президента РФ по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) настоящей статьи, проводятся внеочередные выборы Президента РФ на оставшийся срок президентских полномочий, если этот срок составляет более одного года.

Статья 96 (95)

(1) Президент РФ может быть отрешен от должности в случае умышленного тяжкого нарушения им Конституции РФ.

(2) Производство по делу об отрешении Президента РФ от должности возбуждается Государственной Думой большинством голосов избранных в нее депутатов РФ по предложению не менее одной трети ее численного состава, установленного частью (2) статьи 84 Конституции РФ. Если Конституционный Суд РФ установит наличие оснований для отрешения, то Федеральное Собрание может отрешить Президента РФ от должности большинством не менее двух третей его численного состава, установленного частью (3) статьи 84 Конституции РФ. Президент РФ вправе присутствовать и давать объяснения на заседаниях палат Верховного Совета РФ, Конституционного Суда РФ, на которых рассматривается дело об отрешении его от должности.

Статья 97 (96)

(1) Совместно с Президентом РФ избирается Вице-президент РФ, кандидатура которого должна отвечать требованиям части (2) статьи 92 Конституции РФ и выдвигается кандидатом на должность Президента РФ.

(2) На Вице-президента РФ распространяются положения частей (3), (4), (6) статьи 92 и частей (1), (4) статьи 95 Конституции РФ.

(3) Вице-президент РФ:

а) осуществляет по поручению Президента РФ отдельные его полномочия;

б) исполняет обязанности Президента РФ в случаях: его временной нетрудоспособности — до возвращения Президента РФ к осуществлению своих полномочий; прекращения его полномочий по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 95 Конституции РФ, — до выборов Президента РФ.

(4) В случае прекращения полномочий Вице-президента РФ по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 95 Конституции РФ, Президент РФ назначает с согласия Верховного Совета РФ нового Вице-президента РФ на оставшийся до президентских выборов срок.

(5) При одновременной невозможности Президента РФ и Вице-президента РФ осуществлять полномочия высшего должностного лица РФ вследствие их прекращения по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 95 Конституции РФ, временное исполнение этих полномочий до президентских выборов переходит в порядке очередности к Председателю Федерального Собрания, Председателю Государственной Думы, Председателю Правительства РФ.

Статья 98

(97)

(1) Правительство РФ под руководством Президента РФ осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РФ. Структура и компетенция Правительства РФ определяются по представлению Президента РФ федеральным законом.

(2) Председатель Правительства РФ организует текущую работу Правительства РФ и координирует деятельность его членов.

(3) Председатель, заместитель Председателя и члены Правительства РФ не могут занимать какие-либо иные должности, быть депутатами, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав органов предприятий, учреждений, общественных объединений.

(4) Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ принимает постановления и издает распоряжения. Постановления и распоряжения Правительства РФ могут быть изменены или отменены Президентом РФ.

Статья 99

(98)

(1) Правительство РФ ежегодно представляет отчет Верховному Совету РФ.

(2) Председатель, заместитель Председателя и члены Правительства РФ отвечают на запросы и вопросы депутатов РФ в порядке, установленном федеральным законом.

(3) Правительство РФ, Председатель, заместитель Председателя и члены Правительства РФ имеют право подать в отставку. Отставка принимается Президентом РФ.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(4) Верховный Совет РФ может *поставить вопрос об отставке Председателя, заместителя Председателя, члена Правительства РФ, назначенного Президентом РФ руководителя иного федерального органа исполнительной власти*. Если Президент РФ не увольняет соответствующее должностное лицо в отставку, он обязан обосновать свое решение перед *Верховным Советом РФ*. Признание двумя третями голосов избранных депутатов РФ в каждой его палате обоснования Президента РФ неудовлетворительным влечет увольнение Президентом РФ указанного должностного лица в отставку.

(5) *Отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставки Правительства РФ.*

Статья 100

Исключена.

Статья 101

ГЛАВА XVII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 102

(99)

(1) Судебная власть принадлежит судам, учрежденным Конституцией РФ и федеральным законом. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного, хозяйственного судопроизводства.

(2) Создание чрезвычайных судов не допускается.

Статья 103

(100)

(1) Конституционный Суд РФ — высший орган судебной власти по защите конституционного строя РФ. Конституционный Суд РФ состоит из 15 судей, назначаемых в личном качестве. Полномочия Конституционного Суда РФ и порядок судопроизводства в нем устанавливаются федеральным законом.

(2) Конституционный Суд РФ разрешает дела о конституционности:

- а) федеральных законов и иных актов Верховного Совета РФ;
- б) актов Президента РФ, Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти;
- в) конституций республик, уставов краев, областей, федеральных законов об автономных областях, автономных округах, иных актов их законодательных и исполнительных органов;
- г) договоров между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами;
- д) договоров между республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами;
- е) международных договоров РФ;
- ж) партий и иных общественных объединений;

з) правоприменительной практики.

(3) Конституционный Суд РФ разрешает после исчерпания согласительных процедур споры о компетенции между: федеральными органами государственной власти; федеральными органами государственной власти и органами власти республики, края, области, автономной области, автономного округа; органами власти различных республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.

(4) Конституционный Суд РФ дает заключения:

а) по представлению государственной медицинской комиссии — о наличии у соответствующего федерального должностного лица стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с его должностью полномочия;

б) о наличии оснований для отрешения от должности должностного лица РФ или республики, края, области, автономной области, автономного округа;

в) о конституционности подписанных международных договоров РФ до их ратификации или утверждения;

г) о противоречии федерального закона общепризнанным принципам и нормам международного права, правилам ратифицированного международного договора РФ.

(5) В Конституционный Суд РФ вправе обращаться:

а) с ходатайствами о проверке конституционности актов государственных органов и международных договоров РФ — палата Верховного Совета РФ, депутат РФ, Президент РФ, Парламентский уполномоченный РФ по правам человека, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший хозяйственный суд РФ, Генеральный прокурор РФ, законодательный орган государственной власти, высшее должностное лицо, высший суд республики, края, области, автономной области, автономного округа;

б) с ходатайствами о проверке конституционности партий и иных общественных объединений — палата Верховного Совета РФ, Президент РФ, Парламентский уполномоченный РФ по правам человека, Правительство РФ, Генеральный прокурор РФ. Законодательный орган государственной власти, высшее должностное лицо республики, края, области, автономной области, автономного округа может заявить ходатайство о проверке конституционности партий и иных общественных объединений, организованных в пределах соответствующей территории;

в) с ходатайствами и протестами на неконституционность правоприменительной практики — физическое или юридическое лицо по исчерпании иных юридических средств защиты права, Парламентский уполномоченный РФ по правам человека, Верховный Суд РФ, Высший хозяйственный суд РФ, Генеральный прокурор РФ, высший суд республики, края, области, автономной области, автономного округа;

г) с ходатайствами по спорам о компетенции между государственными органами — любая из сторон в споре;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

д) с запросами о даче заключений — палата Верховного Совета РФ, Президент РФ. Заключение о наличии оснований для отрешения должностного лица от должности Конституционный Суд РФ может давать по собственной инициативе.

(6) Решения Конституционного Суда РФ вступают в силу немедленно после их провозглашения, являются окончательными и не подлежат обжалованию и опротестованию. Они обязательны на всей территории Российской Федерации.

(7) Акты или их положения, признанные неконституционными в соответствии с пунктами «а»–«д» части (2) настоящей статьи, утрачивают силу. Признание неконституционным международного договора РФ влечет последствия, предусмотренные международным правом, Конституцией РФ и федеральным законом. Партии и иные общественные объединения, признанные неконституционными, распускаются; их деятельность прекращается в соответствии с федеральным законом. Правоприменительная практика, признанная неконституционной, подлежит прекращению; соответствующие решения государственных органов и должностных лиц должны быть пересмотрены в установленном законом порядке.

(8) Конституционный Суд РФ ежегодно обращается с посланием к Верховному Совету РФ. По конкретным вопросам он может обращаться с представлениями к государственным органам и должностным лицам.

Статья 104 (101)

(1) Верховный Суд РФ — высший орган судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

(2) Верховный Суд РФ осуществляет надзор за судебной деятельностью высших судов республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.

(3) Полномочия, организация и порядок деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 105 (102)

(1) Высший хозяйственный суд РФ — высший орган *судебной власти* по хозяйственным делам, осуществляющий надзор за судебной деятельностью по таким делам.

(2) Полномочия, организация и порядок деятельности Высшего хозяйственного суда РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 106 (103)

Бюджет судов должен обеспечивать возможность полного и независимого выполнения ими своих конституционных полномочий. Он не может быть уменьшен без согласия, соответственно, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ.

Статья 107

(104)

(1) Судьи, кроме мировых судей, несменяемы. Они увольняются в отставку по достижении 70-летнего возраста.

(2) Судьями назначаются граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее: 15 лет — для судей высших органов судебной власти РФ, 10 лет — для судей высших судов республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, 5 лет — для судей местных судов. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям.

(3) Полномочия судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ прекращаются в случаях:

а) достижения предельного возраста;

б) личного заявления об отставке;

в) стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с должностью полномочия — по представлению медицинского заключения и с согласия соответствующего суда;

г) состоявшегося в отношении него обвинительного приговора, вступившего в законную силу;

д) отрешения от должности по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 96 Конституции РФ.

(4) Полномочия судей других судов прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренным Конституцией РФ и федеральным законом.

(5) Судья не может быть депутатом, занимать какие-либо иные должности, *заниматься* предпринимательской деятельностью, *быть членом общественного объединения*. Судья может заниматься научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельностью.

Статья 108

(105)

(1) Судьи независимы и подчиняются Конституции РФ и закону. Судьи Конституционного Суда РФ подчиняются Конституции РФ.

(2) Судьи неприкосновенны. Неприкосновенность судьи распространяется на их переписку, средства связи, документы, служебные и жилые помещения, используемый ими транспорт.

(3) Судья высшего органа судебной власти не может быть без согласия, соответственно, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ задержан, арестован, подвергнут административному взысканию, привлечен к уголовной ответственности. Уголовное дело в отношении судьи высшего органа судебной власти может быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ с согласия соответствующего суда.

(4) Судьи не вправе применять закон, противоречащий Конституции РФ. Если суд усмотрит, что закон, который подлежит применению, противоречит Конституции РФ, то суд откладывает рассмотрение дела и обращается с ходатайством в Конституционный Суд РФ о признании этого закона некон-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ституционным. Местный суд направляет такое ходатайство через высший суд республики, края, области, автономной области, автономного округа.

Статья 109 (106)

(1) Никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к компетенции которых отнесено данное дело.

(2) Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Статья 110 (107)

(1) Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

(2) Заочное разбирательство уголовных дел в судах первой инстанции не допускается.

(3) Судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Статья 111 (108)

(1) Предварительное следствие по делам о преступлениях в Российской Федерации проводит федеральный следственный комитет и его органы.

(2) Прокурор от имени государства предъявляет иски и поддерживает государственное обвинение в суде.

(3) Прокуратура осуществляет надзор за законностью расследования преступлений.

(4) Организация и порядок деятельности федерального следственного комитета и прокуратуры определяются федеральным законом.

ГЛАВА XVIII. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКАХ, КРАЯХ И ОБЛАСТЯХ, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЯХ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГАХ

Статья 112 (109)

(1) Единственным представительным и законодательным органом республики является законодательное собрание, избираемое по избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства.

(2) Высшее должностное лицо республики возглавляет исполнительную власть республики, входящую в систему исполнительной власти Российской Федерации. *Исполнительная власть республики действует на основании и во исполнение Конституции РФ, конституции республики, федеральных законов, законов республики, актов Президента РФ и Правительства РФ, изданных по вопросам их компетенции.*

(3) Судебная система республики включает высшие и местные суды республики и входит в судебную систему Российской Федерации.

(4) Наименование законодательного собрания, высшего должностного лица, судов республики определяется республикой самостоятельно.

(5) *Органы государственной власти* республики осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

Статья 113 (110)

(1) *Единственным* представительным и законодательным органом государственной власти края, области, автономной области, автономного округа является *законодательное собрание*, избираемое по избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства.

(2) Органом исполнительной власти края, области, автономной области, автономного округа является администрация, глава которой (губернатор) избирается населением. Администрация входит в систему исполнительной власти Российской Федерации, *действует на основании и во исполнение Конституции РФ, устава края, области, федерального закона об автономной области, автономном округе, других федеральных законов, правовых актов края, области, автономной области, автономного округа, актов Президента РФ и Правительства РФ, изданных по вопросам их компетенции.*

(3) Судебная система края, области, автономной области, автономного округа включает краевые, областные, автономного округа, а также местные суды и входит в судебную систему Российской Федерации.

(4) Органы государственной власти края, области, автономной области, автономного округа осуществляют свои полномочия, не вмешиваясь в установленные законом полномочия органов местного самоуправления.

Статья 113' (111)

Представители федеральных органов государственной власти в республике, крае, области, автономной области, автономном округе действуют в пределах своей компетенции и не вправе вмешиваться в деятельность органов государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа.

ГЛАВА XIX. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 114 (112)

(1) Местное самоуправление гарантируется. Республики, края, области, автономные области, автономные округа обеспечивают условия для местного самоуправления.

(2) Местное самоуправление осуществляется *территориальными общностями* через образуемые ими местные представительные органы (советы, земства), местную администрацию, иные их органы, местные референдумы, собрания и сходы граждан, *другие формы непосредственной демократии.*

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(3) Местное самоуправление осуществляется в границах территориальных единиц, на которые разделяются республики, края, области, автономные области, автономные округа.

(4) Должностные лица местной администрации не могут быть депутатами местных представительных органов.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют в рамках Конституции РФ и федеральных законов, конституций и законов республик, уставов и нормативных правовых актов краев, областей, нормативных правовых актов автономных областей, автономных округов, а также положений о местном самоуправлении независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.

Вмешательство в законную деятельность местного самоуправления не допускается.

Статья 115 (113)

(1) Ведению самоуправляющихся территориальных общностей подлежат:

а) местный бюджет, местные налоги, *платежи* и сборы;

б) *местная* собственность;

в) хозяйственные, социальные, культурные, природоохранные и другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их ведению.

(2) Местный представительный орган принимает местный бюджет.

(3) Местная администрация в своей деятельности подотчетна местному представительному органу либо сходу граждан. Полномочия местной администрации по владению, пользованию и распоряжению *местной* собственностью устанавливаются местным представительным органом в соответствии с законом.

(4) Самоуправляющиеся территориальные общности по вопросам своего ведения могут заключать договоры между собою, а также с государственными органами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

(5) Акты органов местного самоуправления не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, конституции и законам республики, уставам и нормативным правовым актам края, области, автономной области, автономного округа.

Статья 116 (114)

(1) В населенных пунктах могут образовываться самоуправляющиеся ассоциации жителей. Эти ассоциации могут обладать правами юридического лица.

(2) Органы местного самоуправления могут передавать отдельные свои полномочия самоуправляющимся ассоциациям жителей.

ГЛАВА XX. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ

Статья 117

(115)

(1) Бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет, бюджеты республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, а также местные бюджеты. *Бюджеты всех уровней формируются и принимаются ежегодно. Основы бюджетной системы РФ определяются федеральным законом.*

(2) Республики, края, области, автономные области, автономные округа пользуются бюджетной автономией.

(3) *Бюджеты должны включать все предполагаемые доходы и планируемые расходы. Средства из бюджета могут выделяться только на цели и в размерах, которые определяются в бюджете.*

(4) *Единая система бюджетной отчетности устанавливается федеральным законом. Постатейные отчеты об исполнении бюджетов, включающие все бюджетные поступления и расходы, подлежат опубликованию не позднее шести месяцев после завершения финансового года.*

(5) Финансовый год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря календарного года.

Статья 118

(116)

(1) Федеральный бюджет принимается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ, *который вносит законопроект о бюджете в Верховный Совет РФ не позднее чем за четыре месяца до окончания текущего финансового года.*

(2) Верховный Совет РФ приступает к постатейному обсуждению и принятию федерального бюджета после получения заключений бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

(3) *Верховный Совет РФ может принять, изменить или отклонить статьи федерального бюджета, но не вправе увеличить общий размер бюджетных расходов без согласования с Президентом РФ.*

(4) Проект федерального бюджета рассматривается и принимается в порядке, установленном частью (3) статьи 85 и частями (2)–(6) статьи 89 Конституции РФ.

(5) Если закон о федеральном бюджете не вступил в силу до начала очередного финансового года, то впредь до его вступления в силу расходы производятся в соответствии с федеральным бюджетом на предыдущий финансовый год. В этом случае Верховный Совет РФ может установить иной временный порядок финансирования бюджетных расходов.

(6) Федеральные налоги и другие имеющие налоговый характер федеральные платежи и сборы, установленные федеральным законом, общеобязательны и взимаются на всей территории Российской Федерации.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Статья 119 (117)

(1) Президент РФ представляет Верховному Совету РФ постатейный отчет об исполнении федерального бюджета не позднее двух месяцев после истечения отчетного бюджетного года.

(2) Верховный Совет РФ обязан в течение двух месяцев после представления отчета об исполнении федерального бюджета рассмотреть его с учетом заключений по этому отчету бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

Статья 120 (118)

Центральный банк РФ независим от органов *государственной* власти. Статус Центрального банка РФ определяется федеральным законом.

Статья 121 (119)

(1) Государственная счетная палата РФ образуется Верховным Советом РФ, подотчетна ему и независима от органов исполнительной власти. Полномочия, организация и порядок деятельности Государственной счетной палаты РФ устанавливаются федеральным законом.

(2) Государственная счетная палата РФ контролирует подготовку, рассмотрение, принятие, исполнение и отчетность об исполнении федерального бюджета, расходование федеральных бюджетных ассигнований и внебюджетных фондов, использование федеральной государственной собственности.

(3) Члены Государственной счетной палаты РФ пользуются теми же гарантиями независимости своей деятельности, что и судьи.

ГЛАВА XXI. БЕЗОПАСНОСТЬ И ОБОРОНА

Статья 122 (120)

(1) Безопасность человека, общества и государства *обеспечивается системой мер правового, политического, экономического, организационного характера, реализуемых органами государственной власти.*

(2) *Основы политики безопасности, военной доктрины РФ, структуры и организации Вооруженных сил РФ, федеральных служб безопасности, органов внутренних дел и других государственных органов безопасности* определяются федеральным законом.

(3) *Объединение Вооруженных сил РФ, служб безопасности, органов внутренних дел между собой не допускается.*

Статья 123 (121)

(1) Вооруженные силы РФ защищают ее суверенитет и территориальную целостность, государственные интересы *и население страны*. Российская Федерация может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними объединенные вооруженные силы.

(2) Федеральные службы безопасности в пределах предоставленных им полномочий ведут работу по предупреждению и пресечению посягательств на конституционный строй, государственный суверенитет, территориальную целостность и обороноспособность РФ.

(3) Органы внутренних дел обеспечивают личную безопасность человека, защиту собственности, общественный порядок, борьбу с преступностью.

Статья 124 (122)

Использование Вооруженных сил РФ, федеральных служб безопасности, органов внутренних дел в целях насильственного изменения или насильственного устранения конституционного строя РФ, воспрепятствования или ограничения в этих же целях деятельности органов власти, незаконного ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина является *особо тяжким* преступлением.

Статья 125
Исключена.

ГЛАВА XXII. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ И ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Статья 126 (123)

(1) Чрезвычайное положение как особый правовой режим может вводиться в качестве временной меры исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ в целях возвращения к нормальным условиям жизнедеятельности общества.

(2) Основаниями введения чрезвычайного положения могут быть:

а) попытка насильственного изменения или насильственного устранения конституционного строя РФ; массовые беспорядки и межнациональные конфликты, сопровождающиеся насилием; блокада отдельных местностей, угрожающая жизненно важным интересам РФ, безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие широкомасштабных аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Статья 127 (124)

(1) Чрезвычайное положение объявляется постановлением Верховного Совета РФ.

(2) В неотложных случаях чрезвычайное положение объявляется указом Президента РФ с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ, который незамедлительно рассматривает этот указ. Если Верховный Совет РФ в течение 72 часов с момента издания указа не утверждает его, указ об объявлении чрезвычайного положения утрачивает силу.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(3) Чрезвычайное положение не может быть введено более чем на 30 суток на всей территории РФ и более чем на 60 суток в отдельных местностях РФ. По истечении соответствующего срока чрезвычайное положение прекращается, если Верховный Совет РФ не продлит его на новый срок. Верховный Совет РФ может продлевать чрезвычайное положение каждый раз не более чем на 30 суток.

(4) Акты об объявлении, продлении и прекращении чрезвычайного положения должны быть своевременно доведены до сведения населения и подлежат обязательному опубликованию.

Статья 128

(125)

(1) Чрезвычайное положение может вводиться на всей территории РФ либо в отдельных ее местностях лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

(2) Чрезвычайное положение на территории республики, края, области, автономной области, автономного округа может вводиться федеральными государственными органами по согласованию с ними.

(3) Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики, чрезвычайное положение в ней может быть введено органами государственной власти этой республики с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ и Президента РФ и осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Статья 129

(126)

(1) В период чрезвычайного положения в соответствии с федеральным законом могут вводиться временные ограничения прав и свобод. Такие ограничения должны быть прямо обозначены в акте о чрезвычайном положении.

(2) В период чрезвычайного положения не допускается изменение Конституции РФ, законов о выборах и о судопроизводстве, не проводятся референдумы и выборы, не могут быть ограничены или прекращены полномочия и деятельность Верховного Совета РФ и судов. Срок полномочий Верховного Совета РФ, истекающий *во время действия чрезвычайного положения на всей территории РФ, продлевается на время действия чрезвычайного положения до избрания Верховного Совета РФ нового созыва, но не более чем на полгода*. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьей 20, частями (4), (5) статьи 21, частью (2) статьи 22, статьями 26, 27, 33, 37, частью (1) статьи 40, статьями 44–46 Конституции РФ.

(3) Дела о преступлениях, за которые в качестве меры наказания может быть назначена смертная казнь, не могут рассматриваться на территории, где объявлено чрезвычайное положение. Исключительная мера наказания,

вынесенная за преступления, совершенные во время чрезвычайного положения, не приводится в исполнение в течение всего времени чрезвычайного положения и 30 суток после его прекращения.

(4) Меры, принимаемые в период чрезвычайного положения:

а) осуществляются в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения;

б) не влекут за собой каких-либо ограничений или изменений прав и полномочий государственных органов, правового положения общественных объединений, а также прав и свобод человека в местностях, где не объявлено чрезвычайное положение;

в) не влекут за собой какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно на основе расовой и национальной принадлежности, цвета кожи, пола, языка, социального, имущественного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии.

Статья 129'

(127)

Военное положение как специальный правовой режим объявляется на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях с объявлением состояния войны либо при необходимости выполнения международных, договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии или при наличии непосредственной угрозы вооруженного нападения на Российскую Федерацию. Решение об объявлении военного положения принимается Верховным Советом РФ, а в случае внезапного вооруженного нападения или неотложной необходимости выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии — Президентом РФ. Режим военного положения определяется федеральным законом.

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXIII. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ И СТОЛИЦА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 130

(128)

(1) Государственным флагом РФ является прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого цвета, средней — лазоревого цвета и нижней — алого цвета. Отношение ширины флага к его длине — 2:3.

(2) Государственный герб РФ есть черный двуглавый орел в золотом щите, коронованный двумя коронами, над которыми находится третья такая же корона в большем виде; государственный орел держит золотые скипетр и державу; на груди государственного орла находится исторический Московский герб.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(3) Государственным гимном РФ является «Патриотическая песнь» М.И. Глинки. Текст Государственного гимна РФ утверждается федеральным законом.

Статья 131 (129)

Столицей Российской Федерации является город Москва. *Права и обязанности города Москвы как федеральной столицы определяются федеральным законом*

ГЛАВА XXIV. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ И ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 132 (130)

(1) Конституция РФ вступает в силу *на всей территории Российской Федерации* на следующий день после ее опубликования.

(2) В день вступления в силу Конституции Российской Федерации утрачивает силу Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России от 12 апреля 1978 года с ее последующими изменениями и дополнениями.

Статья 133 (131)

(1) Изменение положений *второго–шестого* разделов Конституции РФ, за исключением главы XIII и настоящей статьи, осуществляется Верховным Советом РФ.

(2) Предложения об изменении Конституции РФ в Верховный Совет РФ могут вносить:

а) не менее одной трети избранных депутатов РФ;

б) Президент РФ;

в) Конституционный Суд РФ;

г) *законодательный* орган республики, края, области, автономной области, автономного округа.

(4) Законопроект об изменении Конституции РФ после заключения совместного конституционного комитета Верховного Совета РФ принимается двумя третями голосов избранных депутатов в каждой из палат Верховного Совета РФ; *для изменения положений главы XIII Конституции РФ и настоящей статьи в Государственной Думе требуются голоса двух третей, а в Федеральном Собрании — трех четвертей избранных депутатов РФ.*

(5) Если в течение года после внесения предложения об изменении Конституции РФ Верховный Совет РФ не принял соответствующий закон, предложение считается отклоненным и не может быть возобновлено в течение года после его отклонения.

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

I. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Параграф 1 (1)

(1) Федеральные законы, отсылки к которым содержатся в Конституции РФ, должны быть приняты *или приведены в соответствие с ней* в течение одного года со дня ее вступления в силу. *Все иные законы и другие нормативные акты должны быть приведены в соответствие с Конституцией РФ в течение двух лет со дня ее вступления в силу.*

(2) Законы и другие нормативные акты, действующие на день вступления Конституции РФ в силу, до их приведения в соответствие с Конституцией РФ применяются в части, не противоречащей Конституции РФ.

(3) Законы и *другие нормативные акты, принятые СССР, могут* применяться на территории Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральным законам.

Параграф 2 (2)

(1) Республики *принимают или* приводят свои конституции в соответствии с Конституцией РФ *в течение одного года со дня ее вступления в силу.*

(2) Края, области, города федерального значения принимают *или приводят свои уставы в соответствии с Конституцией РФ* в течение одного года со дня вступления ее в силу.

(3) *Верховный Совет РФ в течение одного года со дня вступления Конституции РФ в силу по представлению автономных областей, автономных округов принимает федеральные законы о соответствующих автономных областях, автономных округах.*

II. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Параграф 3 (3)

Впредь до принятия федерального закона, устанавливающего случаи, в которых обвиняемый имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных, и федерального закона, предусматривающего организацию и порядок деятельности подобного суда, *но не позднее двух лет со дня вступления Конституции РФ в силу, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих уголовных дел.*

Параграф 4

Перенесен в часть (4) статьи 22.

Параграф 5 (4)

Лица, состоящие на день вступления Конституции РФ в силу на учете для получения жилья, сохраняют право на его получение из государствен-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ного, местного и других жилищных фондов по основаниям и на условиях не менее благоприятных, чем действовавшие на этот день.

Параграф 6 (5)

Земля, переданная бесплатно из государственной и *местной* собственности в собственность негосударственных юридических, исключая колхозы, и физических лиц, не может быть продана в течение двух лет после ее приобретения. Это ограничение действует в течение *пяти* лет со дня вступления Конституции РФ в силу.

III. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ

Параграф 7 (6)

Республики, края, области, *города федерального значения*, автономная область, автономные округа, *соответственно*, состоящие или имеющиеся в Российской Федерации по Конституции (Основному Закону) *Российской Федерации — России*, со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретают конституционно-правовой статус республики, края, области, автономной области, автономного округа *согласно* настоящей Конституции.

Параграф 8

Исключен.

IV. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Параграф 9 (7)

(1) Со дня вступления в силу Конституции РФ народные депутаты Российской Федерации *приобретают статус депутатов Российской Федерации, предусмотренный настоящей Конституцией, и сохраняют его до избрания Верховного Совета РФ нового созыва.*

(2) Депутаты РФ, не состоящие членами Верховного Совета РФ, вправе участвовать *в заседаниях его палат, состоять в комиссиях и совместных комитетах палат в соответствии с регламентами палат, выполнять депутатские обязанности* в своих избирательных округах, не оставляя основного места работы.

Параграф 10 (8)

(1) Со дня вступления в силу Конституции РФ Съезд народных депутатов Российской Федерации преобразуется в Съезд депутатов Российской Федерации *и действует до избрания Верховного Совета РФ нового созыва.*

(2) Очередные *Съезды* депутатов РФ проводятся один раз в год. Внеочередные *Съезды депутатов РФ* созываются по *предложению* Верховного Совета РФ, не менее одной трети депутатов РФ, Президента РФ.

(3) К ведению Съезда депутатов РФ относятся:

а) утверждение двумя третями голосов избранных депутатов РФ изменений, внесенных в Конституцию РФ Верховным Советом РФ в соответствии со статьей 133 Конституции РФ;

б) пополнение и частичная ротация состава палат Верховного Совета РФ;

в) заслушивание посланий Президента РФ о положении в Российской Федерации, ежегодных докладов об осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, выполнении федеральных программ;

г) избрание Председателя Верховного Совета РФ.

(4) Съезд депутатов РФ принимает по вопросам, указанным в пунктах «а», «б» и «г» части (3) настоящего параграфа, постановления, обязательные для исполнения.

Параграф 11 (9)

(1) Со дня вступления Конституции РФ в силу Верховный Совет Российской Федерации, предусмотренный Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, приобретает статус Верховного Совета Российской Федерации по настоящей Конституции. Совет Республики Верховного Совета Российской Федерации преобразуется в Государственную Думу, а Совет Национальностей Верховного Совета Российской Федерации — в Федеральное Собрание.

(2) Съезд депутатов РФ пополняет состав Государственной Думы до 450 членов из числа депутатов РФ от территориальных избирательных округов, входящих на день вступления Конституции РФ в силу в состав постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета РФ.

(3) Съезд депутатов РФ пополняет состав Федерального Собрания до необходимой численности из числа депутатов РФ от национально-территориальных избирательных округов, стремясь по возможности к обеспечению равного представительства каждой республики, края, области, автономной области, автономного округа. В целях обеспечения равного представительства каждой республики, края, области, автономной области, автономного округа в состав Федерального Собрания с согласия соответствующей депутатской группы могут быть включены депутаты РФ, избранные от соответствующего или иных территориальных избирательных округов.

(4) Председатель Верховного Совета РФ:

а) осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом депутатов РФ и Верховным Советом РФ;

б) представляет Верховному Совету РФ кандидатуры для избрания на должности Первого заместителя и заместителей Председателя Верховного Совета РФ при наличии соответствующих вакансий;

в) председательствует на Съезде депутатов РФ и на совместных заседаниях палат Верховного Совета РФ.

(5) Первый заместитель и заместители Председателя Верховного Совета РФ выполняют по поручению Председателя Верховного Совета РФ от-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

дельные функции *Председателя Верховного Совета РФ* и замещают его, когда он отсутствует или временно не может исполнять свои обязанности.

(6) Президиум Верховного Совета Российской Федерации действует до окончания срока полномочий Верховного Совета РФ, избранного в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России.

(7) Президиум Верховного Совета РФ координирует деятельность палат, их комиссий и совместных комитетов палат Верховного Совета РФ.

(8) Должностные лица, избранные или назначенные Съездом народных депутатов Российской Федерации либо Верховным Советом Российской Федерации до вступления настоящей Конституции в силу, сохраняют свои полномочия, если не будут освобождены от должности Верховным Советом РФ.

Параграф 12 (10)

(1) Со дня вступления Конституции РФ в силу Президент Российской Федерации, предусмотренный Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, приобретает статус Президента Российской Федерации по Конституции РФ и сохраняет свою должность до избрания нового Президента РФ.

(2) Президент Российской Федерации до избрания нового Президента РФ вправе производить новые назначения и отзывать всех должностных лиц в системе исполнительной власти, за исключением Председателя, заместителей Председателя и членов Правительства РФ, назначение которых осуществляется в соответствии с Конституцией РФ. Он вправе также проводить реорганизацию структур исполнительной власти с последующим утверждением Верховным Советом РФ.

(3) Верховный Совет вправе федеральным законом в период радикальной реформы временно наделить Президента РФ полномочием издавать указы по точно определенным вопросам, входящим в сферу федерального законодательства, однако не затрагивающим конституционные права и свободы человека и гражданина и федеративное устройство Российской Федерации. Президент РФ обязан незамедлительно представлять такие указы в Верховный Совет РФ, который может в течение трех недель прекратить действие любого такого указа.

Параграф 13 (11)

Со дня вступления Конституции РФ в силу назначение судей Конституционного Суда РФ производится в порядке, установленном Конституцией РФ.

Параграф 14 (12)

Судьи всех судов Российской Федерации, находящиеся в должности на день вступления Конституции РФ в силу, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны.

Параграф 15

(13)

(1) До принятия соответствующих федеральных законов за прокуратурой сохраняются функции надзора за исполнением законов, принятия мер, направленных на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности. В этот период прокуроры также вправе давать санкции на арест и обыск, которые могут быть обжалованы в суде в порядке, предусмотренном федеральным законом.

(2) Со дня вступления в силу Конституции РФ Генеральный прокурор Российской Федерации *назначается и освобождается от должности* в соответствии с настоящей Конституцией. Прокуроры республик назначаются по согласованию с соответствующими республиками Генеральным прокурором РФ, ему подчинены и подотчетны. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ, ему подчинены и подотчетны. Срок полномочий Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров — пять лет.

Параграф 16

Исключен.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

« _____ » _____ 19 ____ г.

№ _____

г. МОСКВА

Сенатор ФКР Н. 9.
12.11.93г


Восьмому съезду народных
депутатов Российской
Федерации

Прошу исключить из проекта постановления Восьмого съезда народных депутатов "О мерах по осуществлению конституционной реформы Российской Федерации" пункты 2 и 7 как разрушающие достигнутое на VII Съезде народных депутатов Российской Федерации согласие всех ветвей власти, восстанавливающие конфронтацию и дестабилизирующие политическую обстановку.



Б.Ельцин

¹ Архив ФКР.

ТАБЛИЦА РЕКОМЕНДУЕМЫХ К ПРИНЯТИЮ ПОПРАВOK
К ПРОЕКТУ ПОСТАНОВЛЕНИЯ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ
ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

**О мерах по осуществлению конституционной реформы
в Российской Федерации (О постановлении седьмого
Съезда народных депутатов Российской Федерации
«О стабилизации конституционного строя Российской
Федерации»), подготовленных Редакционной комиссией**

Текст проекта	Но-мер по-прав-ки	Текст поправки	Автор поправки
1. Осуществлять конституционную реформу в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации. Считать недействительными не соответствующие Конституции Российской Федерации и Федеративному договору соглашения и <u>иные акты</u> государственных органов и должностных лиц, направленные на перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации	1.	<u>В четвертой строке пункта 1 добавить: «и иные нормативные акты...»</u>	Президент Российской Федерации
2. Признать, что постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» и «О толковании отдельных положений постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации „О стабилизации конституционного строя Российской Федерации“» <u>не достигли поставленных целей и утрачивают юридическую силу</u>	2	В п. 2 слова «не достигли поставленных целей и утрачивают юридическую силу» исключить	С.Н. Самойлов
	3	В пункте 2 после слов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» исключить слова «и утрачивают юридическую силу»	А.Р. Пармонов Г.В. Веретенников С.А. Ельцов

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 228. Л. 23–25.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Текст проекта	Номер поправки	Текст поправки	Автор поправки
<p>3. Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации, Конституционной комиссии согласовать в трехмесячный срок и направить на согласование субъектам Российской Федерации проект основных положений новой Конституции Российской Федерации. Верховному Совету Российской Федерации разработать порядок согласования проектов законодательных актов с субъектами Российской Федерации.</p> <p>Содержание Федеративного договора подлежит включению в проект новой Конституции Российской Федерации</p>	4.	<p>В пункте 3 во второй строке добавить: «согласовать между собой в трехмесячный срок...» Далее речь идет еще об одном согласовании.</p>	Президент РФ
<p>6. Верховному Совету Российской Федерации:</p> <p>разработать и утвердить порядок учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации, а также правовой механизм реализации положений Федеративного договора. Для подготовки законопроектов образовать под председательством Президента Российской Федерации комиссию с включением в ее состав народных депутатов Российской Федерации, полномочных представителей федеральных органов исполнительной власти, представительной и исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов и городов федерального значения;</p> <p>совместно с Советом Министров — Правительством Российской Федерации выработать механизм согласования денежно-кредитной политики и управления Центральным банком Российской Федерации;</p> <p>разработать и принять федеральные законодательные акты о выборах Президента Российской Федерации, о выборах народных депутатов Российской Федерации, о политических партиях, о всенародном голосовании (референдуме) и обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни</p>	5.	<p>Пункт 6 после слов «для подготовки» дополнить словом «соответствующих»</p>	Н.Т. Рябов

Текст проекта	Номер поправки	Текст поправки	Автор поправки
	6.	Из пункта 6 исключить слова «под председательством Президента Российской Федерации»	С.Н. Иванов
	7.	В п. 6 последний абзац после слов «о политических партиях» вставить «о государственном телерадиовещании»	Ф р а к ц и я «Родина»
7. Статьи 109, 110, 121 ⁶ Конституции Российской Федерации ввести в действие в полном объеме с момента принятия настоящего Постановления	8.	В пункте 7 после слов «в полном объеме» записать «с момента вступления в силу настоящего постановления»	Редакционная комиссия
8. Ввести в действие настоящее Постановление с момента его принятия	9.	В пункте 8 слово «принятия» заменить на слово «опубликования»	В.К. Варов И.В. Збронжко М.А. Митюков

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 12 марта 1993 г. № 4626-1**

**О мерах по осуществлению
конституционной реформы в Российской Федерации
(о Постановлении седьмого Съезда народных
депутатов Российской Федерации «О стабилизации
конституционного строя Российской Федерации») ¹**

Подтверждая необходимость стабилизации конституционного строя Российской Федерации и значимость усилий седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации в этом направлении, исходя из необходимости сохранения гражданского мира и согласия в обществе, государственности и территориальной целостности Российской Федерации, принимая во внимание сложность нынешнего социально-экономического и

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 439.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

политического положения России, учитывая инициативы Президента Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и народных депутатов Российской Федерации, Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Осуществлять конституционную реформу в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации. Считать недействительными несоответствующие Конституции Российской Федерации и Федеративному договору соглашения и иные нормативные акты государственных органов и должностных лиц, направленные на перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации.

2. Признать, что постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» и «О толковании отдельных положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» утрачивают силу.

3. Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации, Конституционной комиссии Российской Федерации согласовать между собой в трехмесячный срок и направить на согласование субъектам Российской Федерации проект основных положений новой Конституции Российской Федерации. Верховному Совету Российской Федерации разработать порядок согласования проектов законодательных актов с субъектами Российской Федерации.

Содержание Федеративного договора подлежит включению в проект новой Конституции Российской Федерации.

4. Сосредоточить в ведении Совета Министров — Правительства Российской Федерации вопросы текущего государственного управления федеральной государственной собственностью, федеральными экономическими службами, разработку, координацию и реализацию антикризисных программ в области экономического и социального развития Российской Федерации.

Председатели Центрального банка России, Российского фонда федерального имущества, Пенсионного фонда, Государственного комитета Российской Федерации по статистике могут входить по должности в состав Совета Министров — Правительства Российской Федерации при сохранении их подконтрольности Верховному Совету Российской Федерации.

Установить, что решения, принимаемые Президентом Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации, требующие финансирования из государственного бюджета Российской Федерации и федеральных внебюджетных фондов, принимаются с учетом заключений Правительства Российской Федерации.

5. Считать первоочередной задачей укрепления российской государственности последовательное обновление федеративных отношений и реализацию Федеративного договора.

6. Верховному Совету Российской Федерации:

разработать и утвердить порядок учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации, а также правовой механизм реализации положений Федеративного договора. Для подготовки соответствующих законопроектов образовать комиссию с включением в ее состав народных депутатов Российской Федерации, полномочных представителей федеральных органов исполнительной власти, представительной и исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей автономной области, автономных округов и городов федерального значения;

совместно с Советом Министров — Правительством Российской Федерации выработать механизм согласования денежно-кредитной политики и управления Центральным банком Российской Федерации;

разработать и принять федеральные законодательные акты о выборах Президента Российской Федерации, о выборах народных депутатов Российской Федерации, о политических партиях, о государственном телерадиовещании, о всенародном голосовании (референдуме) и обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни.

7. Статьи 109, 110, 121⁶ Конституции Российской Федерации ввести в действие в полном объеме с момента принятия настоящего Постановления.

8. Ввести в действие настоящее Постановление с момента его принятия.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

СПРАВКА
от 6 апреля 1993 г.¹

**Об основных изменениях
Конституции (Основного Закона)
Российской Федерации в период с 1978–1993 гг.**

Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики была принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года.

Она состояла из преамбулы и 185 статьей, объединенных в 11 разделов и 22 главы.

Первые изменения принципиального характера внесены в Конституцию РСФСР 27 октября 1989 года. Эти изменения коснулись системы и прин-

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ципов деятельности Советов народных депутатов, избирательной системы и органов правосудия. Высшим органом государственной власти в РСФСР был предусмотрен Съезд народных депутатов РСФСР, а Верховный Совет РСФСР стал органом Съезда народных депутатов РСФСР, постоянно действующим законодательным, распорядительным и [контрольным]¹ органом государственной власти, а Председатель Верховного Совета РСФСР признан высшим должностным лицом государства.

16 июня 1990 года были изменены статьи 6 и 7 Конституции РСФСР, посвященные политическим партиям, профессиональным союзам и общественным организациям. В частности, были исключены положения о руководящей и направляющей роли КПСС.

Существенные изменения в Конституцию РСФСР были внесены 15 декабря 1990 года в связи с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Изменению подверглись преамбула и первые основополагающие статьи Конституции. Так, в преамбуле был закреплён государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории и заявлено о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР. Внесены соответствующие изменения в некоторые статьи о политической и экономической системе, закреплено равноправие разнообразных форм собственности, установлен приоритет российского гражданства над союзным, введен институт Конституционного Суда РСФСР.

Принципиальный характер носили изменения от 24 мая 1991 года. Основным их содержанием явилось учреждение поста Президента РСФСР. В связи с этим Конституция была дополнена главой 13¹, в которой Президент РСФСР определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти в РСФСР, устанавливались его полномочия и другие вопросы, связанные со статусом Президента. С учетом этого внесены соответствующие изменения в нормы, регулирующие полномочия и деятельность Съезда народных депутатов, Верховного Совета и Правительства Российской Федерации. Этим же законом в Конституции термин «автономные республики» заменен термином «республики в составе РСФСР».

24 мая 1991 года был принят еще один закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию РСФСР, которым включены нормы о местном самоуправлении.

Законом от 1 ноября 1991 года из Конституции исключена статья 16, являвшаяся правовой основой государственного планового руководства экономикой страны, уточнен порядок формирования Верховного Совета РСФСР, введены нормы о главе исполнительной власти (Президенте) ре-

¹ В оригинале: «исполнительным». — *Примеч. ред.*

спублики в составе РСФСР, дано описание нового Государственного флага РСФСР, внесены некоторые другие изменения.

Важные по существу и большие по объему изменения в Конституцию были внесены 21 апреля 1992 года. Они были связаны с изменением наименования государства РСФСР на наименование Российская Федерация — Россия; принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина; подписанием Федеративного договора; принятием ряда законодательных актов о деятельности Советов народных депутатов, а также необходимостью упорядочения взаимоотношений высших органов государственной власти и управления Российской Федерации и расширении полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. Этим же законом в Конституцию Российской Федерации включен Федеративный договор в качестве его составной части.

На седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации осуществлены следующие усовершенствования конституционного законодательства:

- дана новая редакция преамбулы;
- Совету Министров — Правительству Российской Федерации предоставлено право законодательной инициативы и установлена его подотчетность не только Президенту Российской Федерации, но и Съезду народных депутатов и Верховному Совету Российской Федерации;
- предусмотрено назначение ряда министров с согласия Верховного Совета Российской Федерации (министра иностранных дел, министра обороны, министра безопасности, министра внутренних дел Российской Федерации);
- уточнены некоторые полномочия Верховного Совета Российской Федерации, а также ему предоставлено право отмены актов Президента Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации и приостанавливать действие этих актов до разрешения дела Конституционным Судом;
- получили дальнейшее развитие конституционные нормы о различных формах собственности, о праве граждан на жилище;
- расширен круг должностных лиц органов государственной власти, которые не могут быть народными депутатами соответствующего представительного органа государственной власти или местного самоуправления;
- в текст Конституции внесены изменения в связи с введением института присяжных заседателей.

В настоящее время Конституция Российской Федерации содержит 223 статьи (с учетом 53 дополнительно введенных). При этом только 21 статья первоначального текста Конституции 1978 года не подверглась изменениям.

Проект
от 8 апреля 1993 г.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Примечание:

Проект Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации, Конституционной комиссией, доработан Рабочей группой Конституционной комиссии с учетом поправок Президента Российской Федерации, замечаний и предложений, поступивших после шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации. Курсивом выделены изменения, внесенные после шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации. Жирным шрифтом даны поправки Президента Российской Федерации.

Учтены результаты рассмотрения данного проекта Верховным Советом Российской Федерации на пятой сессии. Разногласия между палатами выделены.

Нумерация статей сквозная.

Мы — многонациональный народ Российской Федерации,
соединенный общей судьбою на нашей земле,
что память предков, передавших нам любовь к Отечеству, светлую веру
в добро и справедливость,
утверждая свободу, права человека и достойную жизнь, гражданский
мир и согласие,
сохраняя исторически сложившееся государственное единство,
возрождая Россию и делая незыблемой ее демократическую государ-
ственность,
исходя из ответственности за *свою Родину* перед нынешним и будущи-
ми поколениями,
сознавая себя частью мирового сообщества, —
принимая Конституцию Российской Федерации и
провозглашаем ее
ВЫСШИМ ЗАКОНОМ НАШЕЙ СТРАНЫ.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 312. Л. 69-137.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья 1. Государственный суверенитет

(1) Российская Федерация — Россия есть суверенное, правовое, демократическое, федеративное, социальное государство. *Наименования государства Российская Федерация (сокращенно: РФ) и Россия равнозначны.*

(2) Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Российской Федерации является ее многонациональный народ.

(3) Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории и воздушного пространства над ней, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, принимает Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, имеющие верховенство на всей территории Российской Федерации.

(4) Государство является официальным представителем общества. Оно служит всему обществу, а не какой-либо его части, ответственно перед человеком и гражданином.

(5) В Российской Федерации установлена республиканская форма правления.

(6) Государство является светским.

Статья 2. Человек, его права и свободы — высшая ценность

(1) Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью в Российской Федерации. Их признание, соблюдение и защита — главная обязанность государства.

(2) Российская Федерация обеспечивает права и свободы человека и гражданина согласно положениям Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Статья 3. Верховенство права

(1) Государство и его органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественные объединения, должностные лица и граждане *подчинены праву и основанной на нем Конституции Российской Федерации.*

(2) Конституция Российской Федерации имеет прямое действие и *применяется* на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

(3) Все законы должны быть *официально* опубликованы. Неопубликованные законы применению не подлежат. Иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(4) (Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации составляют часть ее права. Если ратифицированным международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем законом, то применяются правила международного договора.) — отклонено Советом Национальностей.

Статья 4. Народовластие

(1) Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и местное самоуправление в формах и пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и законом.

(2) Выборы государственных органов, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, являются свободными и проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

(3) Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением.

(4) Граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление любой попытке *насильственного* изменения или насильственного устранения существующего конституционного строя.

Статья 5. Политический плюрализм

(1) Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического, экономического и идеологического многообразия, многопартийности, участие беспартийных (поправка Совета Республики).

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве *государственной* или общеобязательной.

Статья 6. Разделение властей

(1) Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения *на* законодательную, исполнительную и судебную власти, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, *городами Москвой и Санкт-Петербургом*, автономными областями, автономными округами, а также местным самоуправлением.

(2) Органы законодательной, исполнительной и судебной власти *действуют* самостоятельно, *взаимодействуя* друг с другом. Они не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для них Конституцией Российской Федерации и законом.

Статья 7. Федеративное государство

(1) Государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, *обеспечивая единство Рос-*

сийской Федерации, децентрализацию государственной власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации.

(2) Основы правового статуса республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей, автономных округов устанавливаются Конституцией Российской Федерации и гарантируются Российской Федерацией. Правовой статус республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей, автономных округов определяется конституциями республик, уставами краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, федеральными законами об автономных областях, автономных округах, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Конституционно-правовой статус городов Москвы и Санкт-Петербурга соответствует конституционно-правовому статусу края, области.

(3) Полномочия государственной власти, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, принадлежат республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам и осуществляются ими самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями республик, уставами краев, областей, федеральными законами об автономных областях, автономных округах.

(4) В РФ обеспечиваются права и свободы всех этнических общностей, их национально-культурные автономии и право на общественное самоуправление (поправка Совета Республики).

Статья 8. Социальное государство

(1) Социальной задачей Российской Федерации является обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности, достижение благосостояния человека и общества.

(2) Государство охраняет труд и здоровье людей, определяет прожиточный минимум, устанавливает минимальный уровень заработной платы, обеспечивает поддержку семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым, развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

(3) Государство проводит гуманную демографическую политику, создает необходимые условия для культурного развития человека и общества, обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование.

Статья 9. Многообразие форм экономической деятельности

(1) Основа экономики Российской Федерации — социальное рыночное хозяйство, где обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их правовая защита, добросовестная конкуренция и общественная польза.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) *Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.*

(3) *Экономические отношения строятся на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем.*

Статья 10. Российская Федерация в союзе государств

Российская Федерация вправе вступать в союз с другими государствами и в установленных случаях выходить из него, участвовать в создании органов союза и передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья 11. Российская Федерация в мировом сообществе

Российская Федерация является полноправным членом мирового сообщества, соблюдает общепризнанные принципы и нормы международного права, свои международные договоры, может участвовать в международных организациях и иных объединениях, системах коллективной безопасности, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному международному сотрудничеству, разрешению глобальных проблем.

Статья 12. Целостность и устойчивость конституционного строя

(1) *Положения, установленные в настоящем разделе Конституции, образуют основы конституционного строя Российской Федерации.*

(2) *Положения последующих разделов Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.*

{(3) Изменение положений настоящего раздела Конституции осуществляется посредством референдума Российской Федерации — всенародным голосованием.} — поправка Президента Российской Федерации — отклонена Верховным Советом Российской Федерации.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13

(1) *Основные права и свободы человека являются неотчуждаемыми и принадлежат ему от рождения.*

(2) *Перечень прав и свобод человека и гражданина, содержащийся в Конституции РФ, не является исчерпывающим, не умаляет других прав и свобод и может быть дополнен законом.*

(3) *Права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, иначе как Конституцией РФ и законом в целях защиты конституционного строя РФ, общественной морали, прав и свобод других лиц.*

Статья 14

(1) Каждый является субъектом права и признается в этом качестве.

(2) Все равны перед законом и имеют право на равную защиту законом.

(3) Все равны в правах и свободах независимо от расы, цвета кожи, национальности, пола, языка, социального происхождения, общественного, имущественного и должностного положения, убеждений, отношения к религии, участия в общественных объединениях, места жительства и других обстоятельств. *{Нарушение равноправия в зависимости от этих обстоятельств преследуется по закону.}* — отклонено Советом Национальностей.

(4) Мужчины и женщины имеют равные права и свободы.

(5) Права и свободы лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, гарантируются в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Статья 15

(1) Осуществление прав и свобод человеком и гражданином не должно нарушать права и свободы других лиц.

(2) Использование прав и свобод для *насильственного* изменения или насильственного устранения конституционного строя Российской Федерации, пропаганды и разжигания расовой, национальной, социальной, религиозной вражды и ненависти, а также насилия и войны запрещается.

ГЛАВА II. ГРАЖДАНСТВО

Статья 16

(1) Каждый имеет право на *приобретение и прекращение* гражданства РФ в соответствии с федеральным законом.

Гражданство РФ является равным, независимо от оснований его приобретения.

(2) Гражданин РФ не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство.

(3) Гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации.

(4) *Гражданин РФ* не может быть выдан другому государству иначе как на основании общепризнанных норм международного права или международного договора РФ.

(5) Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Статья 17

(1) Республики могут устанавливать свое гражданство. Все граждане республик являются гражданами Российской Федерации. Граждане РФ являются гражданами республики, на территории которой они проживают по-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

стоянно, если эта республика установила свое гражданство. Приобретение гражданства республики *в иных случаях* осуществляется в соответствии с законом.

(2) Республики, края, области, автономные области, автономные округа не могут ограничивать или отменять права и свободы, а также изменять или отменять обязанности, *связанные* с гражданством РФ.

Статья 18

(1) Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ.

(2) Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из гражданства РФ, если иное не предусмотрено Конституцией РФ, федеральным законом или международным договором РФ.

Статья 19

(1) Лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, пользуются правами и свободами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за изъятиями, установленными Конституцией РФ, федеральным законом и международными договорами РФ.

(2) Российская Федерация предоставляет право убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права и принятым на их основе федеральным законом.

ГЛАВА III. ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 20

(1) Каждый имеет право на жизнь. В Российской Федерации никто не может быть произвольно лишен жизни.

(2) Государство стремится к отмене смертной казни.

Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против человека и назначаться только по приговору суда с участием присяжных.

Статья 21

(1) Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

(2) Ограничение свободы, включая арест, допускается по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Законность задержания проверяется в судебном порядке.

(3) Основания ограничения личной неприкосновенности могут быть установлены федеральным законом.

(4) Никто не должен подвергаться насилию, пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

(5) Никто не может без его добровольного согласия быть подвергнут научным, медицинским, военным или иным опытам.

Статья 22

(1) Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, переговоров, *почтовых*, телефонных, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается на основании закона *по судебному решению*.

(2) Каждый имеет право на защиту его чести и доброго имени.

(3) Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия *не допускаются, кроме случаев, установленных* федеральным законом.

(4) В паспорта, удостоверения личности, свидетельства, удостоверяющие акты гражданского состояния, документы, требуемые при приеме на работу, и в другие документы не включаются сведения о национальности, принадлежности к общественным объединениям, пребывании за границей и прочих обстоятельствах, не имеющих самостоятельного юридического значения.

(5) Гражданин РФ имеет право в соответствии с федеральным законом на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, и на получение относящейся к нему информации, которая находится в распоряжении государственного органа, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественного объединения, должностного лица.

Статья 23

(1) Жилище неприкосновенно. Никто не имеет права входить в жилище против воли проживающих в нем лиц. Федеральным законом могут быть установлены изъятия из этого правила в интересах охраны жизни и здоровья людей, предотвращения значительного ущерба жилищу или находящемуся в нем имуществу.

(2) Обыск и иные действия, совершаемые с проникновением в жилище, допускаются только *на основании* федерального закона по судебному решению. В случаях, не терпящих отлагательства, возможен иной, установленный федеральным законом порядок, предусматривающий обязательную последующую судебную проверку законности этих действий.

Статья 24

(1) Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

(3) Ограничения прав, указанных в настоящей статье, могут устанавливаться федеральным законом.

Статья 25

(1) Каждый имеет право на свободу мысли, слова и на беспрепятственное выражение мнений и убеждений. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

(2) Каждый имеет право на свободный поиск, получение, производство и распространение информации любым законным способом.

(3) Ограничения этих прав могут устанавливаться федеральным законом в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой, *служебной* или государственной тайны, а также общественной морали. Перечень сведений, составляющих *служебную* и государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом.

Статья 26

Каждому гарантируется свобода совести — право свободно исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные, нерелигиозные или иные убеждения и действовать в соответствии с ними при условии соблюдения закона.

Статья 27

(1) Каждый вправе свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не должен быть принужден к определению и заявлению своей национальной принадлежности.

(2) Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

(3) Оскорбление национального достоинства преследуется по закону.

Статья 28

Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Статья 29

(1) Граждане РФ имеют право избирать и могут избираться в соответствии с законом в выборные государственные органы и органы местного самоуправления.

(2) В выборах принимают участие граждане РФ, достигшие 18 лет. Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. *Не избираются граждане, содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда.*

(3) Граждане РФ, находящиеся за пределами Российской Федерации, вправе участвовать в выборах Верховного Совета РФ, Президента РФ и Вице-президента РФ, органов *государственной власти* республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, органов местного самоуправления, а также в референдумах в Российской Федерации.

(4) Право избирать и возможность избираться в органы местного самоуправления могут быть предоставлены постоянно проживающим на соответствующих территориях иностранным гражданам, а также лицам без гражданства.

Статья 30

Граждане РФ имеют *право на* равный доступ к государственной и *местной* службе. Требования к кандидатам на должности государственных и *местных* служащих определяются содержанием должностных обязанностей.

Статья 31

Граждане РФ вправе собираться мирно и без оружия. Они могут проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование *при условии* предварительного уведомления. *Порядок осуществления этого права устанавливается федеральным законом.*

Статья 32

(1) Граждане РФ имеют право на объединение. Изъятия из этого права устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение *или пребыванию в нем.*

Статья 33

Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированные ответы в установленный законом срок.

ГЛАВА IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 34

В Российской Федерации экономическая свобода каждого реализуется в праве собственности, праве на свободное предпринимательство и праве на свободный труд.

Статья 35

(1) Каждый имеет право быть собственником. Собственность обязывает, использование права собственности не должно противоречить общественному благу (поправка Совета Национальностей).

(2) Право наследования гарантируется.

Статья 36

(1) Каждый имеет право на труд, который он свободно выбирает в качестве самостоятельного производителя или по трудовому договору.

(2) Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера, а также на защиту от необоснованного увольнения и на оказание помощи в случае безработицы.

(3) Каждый имеет право на отдых. *Работающему по трудовому договору* гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск, сокращенный рабочий день для определенных профессий и работ.

Статья 37

(1) Каждый имеет право на охрану здоровья, в том числе на медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и *местных* учреждениях здравоохранения оказывается *гражданам* РФ бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. **В случаях, предусмотренных международными договорами РФ, бесплатная медицинская помощь оказывается также лицам, не являющимся гражданами РФ.** Учтена поправка Президента Российской Федерации к ч. (1), ст. 37, включены слова: **«В случаях, предусмотренных международными договорами РФ, бесплатная медицинская помощь оказывается также лицам, не являющимся гражданами РФ».**

(2) Государство финансирует федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимает меры по развитию государственной, *местной*, частной систем здравоохранения, поощряет деятельность, способствующую укреплению здоровья каждого, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

(3) Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет ответственность по закону.

Статья 38

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. (В соответствии с поправкой Президента исключены слова: «, которое осуществляется виновным в нанесении ущерба в установленном законе порядке».)

Статья 39

(1) Каждый имеет право на социальную защиту, включая право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных установленных законом случаях.

(2) Пенсии, пособия *по временной нетрудоспособности и по безработице не могут быть ниже* официально установленного прожиточного минимума.

(3) Государство развивает систему социальной защиты, поощряет различные формы общественной социальной помощи и благотворительность.

Статья 40

(1) Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

(2) Государство и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают иные условия для *осуществления* права на жилище.

(3) Малоимущим и *иным указанным в законе гражданам РФ, нуждающимся* в жилище, оно предоставляется в пользование бесплатно или за доступную плату из государственных, *местных и других жилищных* фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Статья 41

(1) Каждый имеет право на образование.

(2) Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, среднего общего и среднего *профессионального* образования в *государственных и местных образовательных учреждениях и предприятиях*.

(3) Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в *государственном или местном образовательном учреждении и предприятии*.

Статья 42

(1) Свобода художественного и технического творчества, научных исследований и преподавания, а также интеллектуальная собственность охраняются законом.

(2) Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование *государственными и местными* учреждениями культуры.

ГЛАВА V. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД

Статья 43

(1) Каждый имеет право на защиту со стороны государства от незаконных посягательств на права и свободы человека и гражданина.

(2) Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также права и свободы других лиц *в суде и всеми иными* предоставленными законом способами.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(3) Каждый имеет право на возмещение вреда, незаконно причиненного его здоровью, чести и доброму имени, а также имуществу.

(4) Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина, *если ему было отказано в защите его права во всех установленных федеральным законом судебных инстанциях.* Отклонена поправка Президента Российской Федерации в ч. (4) настоящей статьи слова «если ему было отказано в защите его права во всех установленных федеральным законом судебных инстанциях» **снять**.

Статья 44

Каждому гарантируется право на юридическую помощь для осуществления и защиты прав и свобод. Это право не может быть ограничено. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. В целях оказания юридической помощи действуют независимые коллегии адвокатов и иные добровольные объединения юристов, а также отдельные лица, имеющие право *оказывать такую помощь*.

Статья 45

(1) Каждый имеет право на рассмотрение его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом.

(2) Обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности обвиняемого толкуются в его пользу.

(3) Каждый *вправе ходатайствовать* о пересмотре его судебного дела *в установленном федеральным законом порядке*.

(4) Осужденный *за преступление* имеет право просить о *смягчении наказания или помиловании*.

(5) Никто не должен повторно привлекаться к ответственности за одно и то же правонарушение.

Статья 46

Закон, устанавливающий или усиливающий юридическую ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон.

Статья 47

(1) Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания устанавливаются федеральным законом.

(2) Доказательства, полученные с нарушением закона, не имеют юридической силы.

Статья 48

(1) Контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина возлагается на Парламентского уполномоченного РФ по правам человека. Его статус устанавливается федеральным законом.

(2) Парламентский уполномоченный РФ по правам человека назначается Верховным Советом РФ на срок полномочий Верховного Совета РФ, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и депутат РФ.

(3) Законодательное собрание республики, края, области, автономной области, автономного округа может назначать своих уполномоченных по правам человека или создавать иные органы с такими же задачами и определять их статус. Парламентский уполномоченный РФ по правам человека взаимодействует с этими должностными лицами или органами. (Части (2) и (3) настоящей статьи изложены в соответствии с поправками Президента Российской Федерации.)

ГЛАВА VI. ОБЯЗАННОСТИ

Статья 49

(1) Каждый должен соблюдать Конституцию РФ, уважать права и свободы других лиц, нести иные установленные законом обязанности.

(2) Незнание официально опубликованного законодательного акта (Поправка Верховного Совета) {нормативного правового акта} — отклонено Верховным Советом — не освобождает от ответственности за его несоблюдение.

(3) Исполнение *явно преступного* приказа влечет ответственность по закону.

(Отклонена поправка Президента Российской Федерации — часть (3) статьи 49 изложить в следующей редакции: «(3) Исполнение явно преступного приказа влечет за собой персональную ответственность по федеральному закону»).

Статья 50

Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, должны обеспечить получение детьми *основного общего* образования.

Статья 51

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к животному и растительному миру.

Статья 52

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры и природы.

Статья 53

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

Статья 54

Гражданин РФ в соответствии с федеральным законом обязан участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

Статья 55

(1) Защита Отечества является долгом гражданина РФ.

(2) Гражданин РФ несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

(3) Гражданин РФ, убеждениям которого противоречит несение военной службы либо принадлежащий к малочисленной *этнической общности и проживающий в месте компактного расселения этой общности*, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее гражданской службой.

Статья 56

Никто не *может* быть принужден к исполнению обязанностей, не предусмотренных Конституцией РФ и законом.

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛАВА VII. СОБСТВЕННОСТЬ, ТРУД, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Статья 57

(1) Собственность во *всех* ее формах — частной, государственной и иных — признается и гарантируется. {Использование права собственности не должно противоречить общественному благу} — отклонено Верховным Советом.

(2) Все собственники пользуются равной правовой защитой.

(3) Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Принудительное отчуждение объектов собственности допускается *при доказанной общественной необходимости, с возмещением ущерба в случаях, предусмотренных федеральным законом.* Конфискация осуществляется по судебному решению. Национализация не допускается.

Статья 58

(1) Земля, недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты находятся в государственной, частной и иной собственности, являются достоянием народов, проживающих на соответствующей терри-

тории, всего народа Российской Федерации и не могут использоваться в ущерб их интересам. Все природные объекты подлежат охране и рациональному использованию.

(2) Сосредоточение земли и других природных объектов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается.

(3) Осуществление прав на землю не должно наносить ущерб ее плодородию и окружающей среде. Запрещается изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель, их неиспользование или использование не по назначению. Исключения из указанных положений определяются законом.

Статья 59

(1) Труд свободен и поощряется государством и обществом. Принудительный труд запрещается.

(2) Свобода индивидуального и коллективного трудового договора гарантируется. *Трудовой договор не может ухудшать положение работника, установленное Конституцией РФ и законом.*

(3) Трудовой коллектив имеет право на участие в управлении делами предприятия, учреждения, *на заключение коллективного трудового договора.* Статус трудового коллектива определяется законом.

(4) Государство *содействует* созданию условий для полной трудовой занятости населения, осуществляет программы профессионального обучения и переквалификации, гарантирует выплату пособий по *трудовой подготовке* и по безработице.

(5) Признается *право на индивидуальный* и коллективный трудовой спор, *включая* право на забастовку. Порядок осуществления *этого права устанавливается* законом.

Статья 60

Государство защищает права потребителя, поддерживает общественные формы охраны этих прав.

Статья 61

(1) Государство гарантирует свободу предпринимательства и конкуренции.

(2) Пределы и виды государственной монополии, *а также антимонопольные и другие меры по регулированию* конкуренции устанавливаются федеральным законом. Недобросовестная конкуренция *запрещается.*

(3) Допускается предпринимательская деятельность иностранных юридических лиц, а также физических лиц, *не являющихся гражданами РФ, на условиях и в порядке, предусмотренных законом.* {*Иностранные инвестиции не могут быть национализированы и защищаются законом.*} — отклонено Советом Национальностей.

ГЛАВА VIII. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 62

(1) В Российской Федерации свободно создаются и действуют политические, профессиональные, молодежные, культурно-национальные, религиозные и иные общественные объединения. Закон определяет *случаи, условия и порядок* регистрации общественных объединений либо их уставных документов. Государство гарантирует невмешательство в законную деятельность общественных объединений.

(2) Внутренняя организация и деятельность общественных объединений не должны ущемлять основные права и свободы человека и гражданина.

(3) Решения общественных объединений не имеют обязательной силы для государственных органов и органов местного самоуправления, их учреждений и предприятий, а также *занятых в них* работников при выполнении ими своих обязанностей.

(4) Общественное объединение *является* юридическим лицом. Оно может иметь в собственности имущество и заниматься *хозяйственной* деятельностью, которые соответствуют его уставным документам. Не допускается предпринимательская деятельность общественных объединений, за исключением отдельных ее видов, указанных в законе.

(5) *Общественные объединения имеют право объединяться, создавать международные общественные объединения и участвовать в них.*

Статья 63

(1) Партии и другие политические общественные объединения содействуют выражению политической воли гражданского общества, участвуют в выборах.

(2) В представительных органах государственной власти и местного самоуправления разрешается *свободное* создание фракций партий, *иных политических* общественных объединений, беспартийных. В других государственных органах и органах местного самоуправления, а также *воинских частях* создание организационных структур партий, *иных политических общественных объединений* не допускается.

Статья 64

(1) Профессиональные союзы образуются для защиты экономических и социальных прав и свобод своих членов, *содействия* охране и улучшению условий их труда.

(2) Профессиональные союзы вправе осуществлять свою деятельность на предприятиях, в учреждениях. Никакой профессиональный союз не обладает исключительным правом на объединение и представительство всех работников предприятия, учреждения, отрасли либо одного рода деятельности.

Статья 65

(1) *Общественные объединения, образованные по признаку отношения к религии, отделены от государства и равны перед законом.*

(2) *Религиозные объединения действуют на основе их собственных правил при условии соблюдения закона.*

Статья 66

(1) *Действия государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, общественных объединений, должностных лиц и граждан, ведущие к устранению **многопартийности**, незаконному ограничению деятельности общественных объединений, установлению неправомерных преимуществ для отдельных из них, **преследуются по закону.***

(2) *Запрещаются **вооруженные, военизированные, тайные общественные объединения**, а также общественные объединения, **деятельность которых влечет расовую, национальную, социальную, религиозную вражду и ненависть, вызывает насилие, терроризм и войну, ведет к созданию параллельных структур государственной власти, насильственному изменению или устранению конституционного строя в Российской Федерации.***

(3) *Общественные объединения, нарушающие условия **или порядок их регистрации, требования своих уставных документов, несут ответственность по закону.***

(В часть вторую настоящей статьи включено слово «**социальную**» в соответствии с поправкой Президента Российской Федерации).

ГЛАВА IX. ВОСПИТАНИЕ, ОБРАЗОВАНИЕ, НАУКА, КУЛЬТУРА

Статья 67

(1) *Воспитание, образование, наука, культура свободны и **пользуются поддержкой государства.***

(2) *Государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественные объединения и отдельные лица могут создавать в соответствии с законом воспитательные, образовательные, научные, культурные **предприятия и учреждения.***

Статья 68

(1) *Государственная и **местная системы воспитания и образования носят светский характер.***

(2) *Российская Федерация устанавливает **федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.***

(3) *Государственные **образовательные учреждения автономны.***

Статья 69

(1) Государство способствует общественному признанию науки, обеспечивает условия для развития фундаментальных и других приоритетных научных исследований и разработок.

(2) Гарантируется доступ *в соответствии с законом* к научной и документальной информации через государственные и местные библиотеки, архивы, иные *специализированные* учреждения.

Статья 70

Государство и общество *обеспечивают* сохранение, развитие и защиту национальных культур, памятников истории, интеллектуального и художественного наследия, содействует приумножению духовных ценностей. Гарантируется право этнических общностей на культурную автономию.

ГЛАВА X. СЕМЬЯ

Статья 71

(1) Семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой государства и общества.

(2) Брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

Статья 72

(1) На родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. *Родители равны в правах по воспитанию детей.* Родители или лица, их заменяющие, вправе избирать в интересах ребенка, с учетом его мнения и в соответствии с законом характер и формы его воспитания и образования.

(2) Труд по воспитанию детей *дает право на социальную защиту в соответствии с законом.*

(3) Дети пользуются равной правовой защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

(4) Государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, поощряют благотворительную деятельность по отношению к детям.

(5) Ребенок имеет право на выражение своего мнения, право на свободу мысли и совести. *Запрещается применение детского труда, вредного для нормального развития ребенка.*

(6) Совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о своих *малоимущих* нетрудоспособных родителях.

(7) Российская Федерация *в рамках своей* молодежной политики обеспечивает поддержку молодых семей, условия *для* образования и занятости молодежи.

ГЛАВА XI. МАССОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ

[Статья 73]¹

(1) Свобода массовой информации гарантируется. Цензура, монополизация средств и злоупотребление свободой массовой информации не допускаются.

(2) Учредителями и собственниками средств массовой информации могут быть граждане, общественные объединения, учреждения, предприятия, органы местного самоуправления, государственные органы.

(3) Общественные объединения вправе пользоваться государственным, местным и частным радио и телевидением на условиях и в порядке, установленных федеральным законом.

(4) Принудительное приостановление деятельности или прекращение средства массовой информации допускаются на основании закона по решению суда.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

ГЛАВА XII. СОСТАВ И ТЕРРИТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 74

(1) В составе Российской Федерации находятся:

Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Алтай, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Марийская Республика, Мордовская Республика, Республика Саха (Якутия), Северо-Осетинская Республика, Республика Татарстан, Республика Тува, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика;

Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края;

Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Екатеринбургская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Симбирская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Челябинская, Читинская, Ярославская области;

города федерального значения Москва, Санкт-Петербург;

Еврейская автономная область;

¹ В оригинале номер статьи отсутствует. — *Примеч. ред.*

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий автономные округа.

(2) Государство, признающее Конституцию РФ, может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе.

Статья 74¹

(1) Республика в составе Российской Федерации является государством, имеющим свою конституцию, не противоречащую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности республики.

(2) Край, область, город федерального значения, автономная область являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации, обладающими теми же правами и несущими те же обязанности государственной власти, что и республика, за изъятиями, установленными Конституцией Российской Федерации.

(3) Автономный округ может входить в республику, край, область. Особенности правового статуса автономной области, автономного округа определяются федеральным законом, принимаемым по представлению автономной области, автономного округа.

(4) Правовой статус республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменен без их согласия. Изменение правового статуса республики, края, области, автономной области, автономного округа, их объединение осуществляются на основе волеизъявления двух третей избирателей в них при соответствующем решении Верховного Совета РФ.

(5) Республика, край, область, автономная область, автономный округ состоят из самоуправляющихся территориальных единиц. В зависимости от особенностей этнического состава и иных обстоятельств этим единицам федеральным законом может предоставляться соответствующий статус. Закон принимается Верховным Советом РФ по представлению республики, края, области, автономной области, автономного округа.

(Статью 74¹ предлагается включить Рабочей группой Конституционной комиссии вместо частей (2)–(4) статьи 74).

Статья 75

(1) Территории республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, внутренние воды и территориальное море РФ образуют единую целостную территорию Российской Федерации. Территория республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменена без их согласия.

(2) Изменение границ РФ, влекущее уменьшение ее территории, не может быть произведено без соответствующего волеизъявления населения республики, края, области, автономной области, автономного округа, территория которых затрагивается таким изменением, выраженного посредством референдума, и без последующего соответствующего волеизъявления

всего народа Российской Федерации, выраженного посредством референдума РФ.

(3) Оформление уточнения линии прохождения государственной границы РФ производится в порядке, предусмотренном для заключения территориальных международных договоров Российской Федерации.

(4) Границы между республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами могут быть изменены по договорам между ними с *согласия* Верховного Совета РФ.

ГЛАВА XIII. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК, КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ

Статья 76

(1) К ведению Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория РФ и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей, автономных областей, автономных округов; утверждение изменений границ краев, областей, автономных областей, автономных округов;

в) регулирование прав и свобод человека и гражданина; гражданство РФ; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов *государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов*;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в РФ;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения РФ; международные договоры РФ; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения РФ;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

м) безопасность и оборона; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус и защита государственной границы, внутренних вод и территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и хозяйственно-процессуальное законодательство; *правовое регулирование интеллектуальной собственности*;

п) федеральное коллизийное право;

р) метеорологическая, геологическая службы; стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) федеральная государственная служба;

т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

(2) Органы государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией РФ и федеральным законом. Республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам гарантируется *в соответствии с федеральным законом* представительство *при федеральных органах государственной власти*.

Статья 77

(1) К совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, нормативных правовых актов автономных областей, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; охрана прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим государственной границы РФ и пограничных зон;

в) изменение границ краев, областей, автономных областей, автономных округов, установление общих принципов их территориального деления;

г) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; определение по взаимной договоренности статуса федеральных природных ресурсов с учетом необходимости сохранения и поддержания исторически сложившихся традицион-

ных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующих территориях;

д) разграничение государственной собственности;

е) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории, культуры и природы;

ж) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

з) координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

и) проведение мер борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

к) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

л) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, законодательство; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

м) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

н) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

о) установление общих принципов организации местного самоуправления;

п) координация международных и внешнеэкономических связей республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов; выполнение международных договоров РФ.

(2) По предметам *ведения*, указанным в части (1) настоящей статьи, Российская Федерация издает основы законодательства. В соответствии с ними республики, края, области, *автономные области*, *автономные округа* осуществляют в пределах своей компетенции собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов.

(3) Федеральные законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в части (1) настоящей статьи, направляются республикам, краям, областям, автономным областям, автономным округам. Их соответствующие предложения рассматриваются в Верховном Совете РФ.

Статья 78

Республики, края, области, автономные области, автономные округа являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Статья 79

(1) Федеральные органы государственной власти по соглашению с органами власти республики, края, области, автономной области, автономного округа могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий.

(2) Органы власти республики, края, области, автономной области, автономного округа по соглашению с федеральными органами государственной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

(3) Республики, края, области, автономные области, автономные округа в пределах их предметов ведения и полномочий могут заключать между собой соглашения, не противоречащие Конституции РФ и федеральным законам.

Статья 80

(1) Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в республике, крае, области, автономной области, автономном округе в порядке, установленном Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Юридические документы, выданные государственными органами, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации, республики, края, области, автономной области, автономного округа в пределах полномочий этих органов учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья 81

(1) Органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа не могут издавать правовые акты по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, равно как и федеральные органы государственной власти не могут издавать правовые акты по предметам, отнесенным к ведению республики, края, области, автономной области, автономного округа.

(2) В случае издания органами государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа правовых актов по предметам, отнесенным к ведению Российской Федерации, применяются федеральные законы.

(3) *До принятия федеральными органами государственной власти основ законодательства по предметам совместного ведения органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа вправе самостоятельно осуществлять по этим предметам собственное правовое регулирование. При издании в последующем основ законодательства по предметам совместного ведения правовые акты республики, края, области, автономной области, автономного округа по этим*

предметам приводятся в соответствии с основами законодательства. При противоречии основам законодательства правовых актов республики, края, области, автономной области, автономного округа применяются основы законодательства.

(4) Отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов строятся на основе Конституции РФ, конституций республик, уставов краев, областей, федеральных законов об автономных областях, автономных округах, взаимоуважении и взаимной ответственности.

(5) Споры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур. Споры по вопросам, указанным в частях (1)–(3) настоящей статьи, разрешаются Конституционным судом РФ.

ГЛАВА XIV. ЯЗЫКИ

Статья 82

(1) Государство создает и гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов Российской Федерации.

(2) Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Он употребляется во всех государственных органах и учреждениях.

(3) Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В государственных органах и учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком РФ. Республики, края, области, автономные области, автономные округа могут определять своими актами правовое положение других языков народов, проживающих на их территориях.

(4) Порядок употребления государственных языков республик и других языков в федеральных государственных органах и учреждениях устанавливается федеральным законом.

(5) В местах компактного проживания этнических общностей наряду с государственным языком РФ и государственными языками республик в официальных отношениях могут употребляться языки этих общностей. Порядок употребления таких языков определяется законом.

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА XV. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 83

(1) Единственным представительным и законодательным органом Российской Федерации является Верховный Совет РФ — федеральный парламент.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Верховный Совет РФ является постоянно действующим органом и *избирается сроком на четыре года*. Выборы Верховного Совета РФ проводятся во второе воскресенье марта в год истечения срока полномочий *его* состава. Порядок выборов *депутатов* РФ устанавливается федеральным законом.

(3) Верховный Совет РФ собирается *на тридцатый день* после дня его выборов. В неотложных случаях Президент РФ может созвать Верховный Совет РФ *нового созыва* ранее этого срока. *С момента начала работы Верховного Совета РФ нового созыва* полномочия *Верховного Совета РФ* прежнего созыва прекращаются.

Статья 84

(1) Верховный Совет РФ состоит из двух палат — Государственной Думы и Федерального Собрания. *Палаты избираются одновременно*.

(2) Государственная Дума состоит из 450 депутатов РФ — *членов Государственной Думы*, избираемых по территориальным *одномандатным* и *многомандатным* избирательным округам, образуемым на основе единых норм представительства. *В республике, крае, области, автономной области, автономном округе в Государственную Думу не может быть избрано менее одного депутата РФ*.

(3) Федеральное Собрание состоит из депутатов *РФ* — *членов Федерального Собрания*, избираемых по норме два депутата от республики, края, области, автономной области и один депутат — от автономного округа.

(4) *Верховный Совет РФ правомочен, если в каждую его палату избрано не менее трех четвертей ее численного состава*.

Статья 85

(1) Верховный Совет РФ:

а) вносит изменения в Конституцию РФ; принимает федеральные законы;

б) осуществляет контрольные *полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией РФ*;

в) *принимает решения по* основным направлениям внутренней и внешней политики РФ;

г) назначает референдум РФ;

д) утверждает изменения границ между республиками, краями, областями, *автономными областями, автономными округами*;

е) утверждает изменение конституционно-правового статуса существующих либо образование новых республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов; принимает федеральные законы об автономных областях, автономных округах;

ж) принимает в состав РФ новые республики, края, области, *автономные области, автономные округа*;

з) утверждает в случаях и порядке, установленных федеральным законом, соглашения, заключаемые в соответствии со статьей 79 Конституции РФ;

и) принимает федеральный бюджет, вносит в него изменения и контролирует его исполнение, устанавливает федеральные налоги и другие имеющие налоговый характер федеральные платежи и сборы; утверждает основные направления денежного и кредитного регулирования; учреждает федеральные фонды регионального развития; принимает решения о федеральных займах, экономической и иной помощи;

к) назначает выборы Президента РФ в случаях, предусмотренных Конституцией РФ;

л) по представлению Президента РФ: дает согласие Президенту РФ на назначение им Председателя, заместителя Председателя и членов Правительства РФ, к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, назначает судей Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ, назначает и освобождает от должности председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;

м) назначает и освобождает от должности Парламентского уполномоченного РФ по правам человека, председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;

н) отрешает от должности Президента РФ, Вице-президента РФ, председателей палат Верховного Совета РФ, судей Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 96 Конституции РФ;

о) ратифицирует и денонсирует международные договоры РФ в соответствии со статьей 86 Конституции РФ;

п) учреждает государственные награды РФ, устанавливает порядок учреждения и присвоения почетных и специальных званий;

р) объявляет амнистию;

с) объявляет, продлевает и отменяет чрезвычайное, военное положение; объявляет общую или частичную мобилизацию; решает вопросы войны и мира;

т) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ.

(2) Актами Верховного Совета РФ являются законы РФ, включая кодексы РФ и основы законодательства РФ, постановления, заявления, декларации, обращения Верховного Совета РФ.

(3) Акты Верховного Совета РФ принимаются большинством голосов избранных депутатов РФ в каждой его палате, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией РФ.

(В пункте л) части (1) настоящей статьи учтена поправка Президента Российской Федерации, включены слова «к ведению которых отнесены

общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, назначает»).

Статья 86

(1) Верховный Совет РФ ратифицирует и денонсирует международные договоры РФ:

а) политические, территориальные, общеэкономические, финансовые, военные, об историческом и культурном наследии народа Российской Федерации;

б) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

в) об участии в межгосударственных союзах и иных объединениях, системах коллективной безопасности;

г) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов;

д) иные международные договоры, ратификация или денонсация которых предусмотрены федеральным законом либо самим международным договором.

(2) Если международный договор РФ содержит положения, противоречащие Конституции РФ, его ратификация возможна после внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ.

(3) Заключение и прекращение международных договоров РФ, затрагивающих предметы ведения или территорию республики, края, области, автономной области, автономного округа, осуществляются по согласованию с ними.

(4) Ратификация и денонсация международных договоров РФ осуществляются федеральным законом. Территориальные международные договоры РФ и международные договоры РФ, указанные в пункте «в» части первой настоящей статьи, ратифицируются и денонсируются федеральным законом, принимаемым двумя третями голосов избранных депутатов РФ в каждой палате Верховного Совета РФ.

(5) Верховный Совет РФ должен быть незамедлительно информирован о заключении и прекращении международных договоров РФ, не подлежащих ратификации и денонсации.

Статья 87

(1) Палата Верховного Совета РФ:

а) принимает свой регламент, содержащий, в частности, согласованный с другой палатой порядок их совместной деятельности, предусмотренной Конституцией РФ;

б) образует постоянные и временные комиссии палаты;

в) избирает и отзывает председателя палаты и его заместителя.

(2) Палаты могут в отдельных случаях создавать совместные комитеты палат.

(3) Палаты, их комиссии, совместные комитеты палат *ведут работу над* проектами федеральных законов и иных актов Верховного Совета РФ, осуществляют проверку исполнения *этих актов*, проводят слушания и расследования. *Порядок участия в указанной деятельности должностных лиц и граждан определяется федеральным законом.*

(4) Палаты заседают раздельно. Для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного суда РФ, отчетов Правительства РФ созываются совместные заседания палат. *Эти заседания ведут поочередно* председатели палат.

Статья 88

(1) Право законодательной инициативы в Верховном Совете РФ принадлежит депутатам РФ, *постоянным* комиссиям и совместным комитетам его палат, Федеральному Собранию, Президенту РФ, Конституционному суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему хозяйственному суду РФ, Парламентскому уполномоченному *РФ* по правам человека, *законодательному собранию* республики, края, области, автономной области, автономного округа, а также группам избирателей численностью не менее одного миллиона человек. *Это право осуществляется путем внесения законопроектов и законодательных предложений.*

(2) Законопроекты и *законодательные предложения*, внесенные Президентом РФ, по его просьбе рассматриваются в Верховном Совете РФ в первоочередном порядке.

(3) Законопроекты и *законодательные предложения* вносятся в Государственную Думу. *Одобренный этой палатой* законопроект направляется в Федеральное Собрание. После одобрения Федеральным Собранием он становится федеральным законом. Законопроект, *не принятый в качестве федерального закона*, в течение шести месяцев не может быть внесен вновь.

(4) При разногласиях между палатами по законопроекту ими создается на паритетных началах согласительная комиссия. *Ее решение по законопроекту* рассматривается в Государственной Думе. *Вновь одобренный Государственной Думой* законопроект направляется в Федеральное Собрание. Если этот законопроект *не одобряется Федеральным Собранием*, он в течение одного месяца может быть принят *в качестве федерального закона* Государственной Думой двумя третями голосов избранных в нее депутатов РФ. (Учтена поправка Президента Российской Федерации к ч.(4) настоящей статьи, включены слова: **«Если этот законопроект не одобряется Федеральным Собранием, он в течение одного месяца может быть принят в качестве федерального закона Государственной Думой двумя третями голосов избранных в нее депутатов РФ».**)

(5) Федеральный закон в течение семи дней *после его* принятия Верховным Советом РФ направляется Президенту РФ, который подписывает его в течение 14 дней со дня получения. До истечения этого срока Президент РФ может вернуть *не подписанный им* федеральный закон со своими заме-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

чаниями в Верховный Совет РФ. Если повторно федеральный закон принят двумя третями голосов избранных депутатов РФ в каждой палате или тремя четвертями голосов избранных депутатов РФ в Государственной Думе, то Президент РФ обязан подписать его в течение семи дней после повторного принятия. (Учтена поправка Президента Российской Федерации к ч.(5) настоящей статьи, включены слова: «**двумя третями**».)

(6) Федеральный закон должен быть официально опубликован Верховным Советом РФ в течение семи дней после подписания. Порядок и срок вступления федерального закона в силу определяются в самом законе. Если такой срок в нем не определен, закон вступает в силу по истечении семи дней после официального опубликования.

Статья 89

(1) На референдум РФ может быть вынесен вопрос, относящийся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов. *Посредством референдума РФ не могут приниматься законы, решаться вопросы об ограничении прав и свобод человека и гражданина, прекращении полномочий органов государственной власти РФ, их должностных лиц, о бюджете, налогах, амнистии, помиловании, чрезвычайном или военном положении.*

(2) Решение на референдуме РФ по вопросу, *относящемуся к ведению Российской Федерации, считается принятым, если в референдуме участвовало большинство избирателей и за решение проголосовало большинство участвовавших.* Решение по *такому* вопросу на референдуме РФ, *прямо* предусмотренном Конституцией РФ, *либо* решение на референдуме РФ по *такому* вопросу, требующему закрепления в Конституции РФ, считается принятым, если за него проголосовало большинство избирателей. *При этом для принятия решения на референдуме РФ, предусмотренном частью (2) статьи 75 Конституции РФ, необходимо также, чтобы за него проголосовало большинство избирателей в соответствующих республике, крае, области, автономной области, автономном округе.*

(3) Решение на референдуме РФ по вопросу, *относящемуся к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, считается принятым, если в референдуме участвовало большинство избирателей в Российской Федерации и за решение проголосовало большинство участвовавших как по Российской Федерации в целом, так и в большинстве от общего числа республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.*

(4) Решение, принятое на референдуме РФ, Верховный Совет РФ *обязан* оформить в качестве федерального закона.

(5) Референдум РФ назначается Верховным Советом РФ по предложению:

а) не менее одной трети общего числа избранных депутатов РФ;

б) *Президента РФ* [вариант: *поддержанному не менее одной пятой общего числа избранных депутатов РФ*];

в) не менее одного миллиона избирателей.

(Учтена поправка Президента Российской Федерации к ч. (5) настоящей статьи, включены слова: «Президента РФ».)

Статья 90

(1) Депутатом РФ может быть избран гражданин РФ, обладающий избирательным правом в соответствии с частями (2) и (3) статьи 29 Конституции РФ. Депутат РФ не может быть членом обеих палат *Верховного Совета РФ*, депутатом представительного органа республики, края, области, автономной области, автономного округа, органа местного самоуправления.

(2) Депутат РФ руководствуется интересами всего народа Российской Федерации, *учитывая интересы своих избирателей*.

(3) Депутат РФ получает в соответствии с федеральным законом вознаграждение и возмещение своих расходов и не вправе иметь другой регулярной *оплаты и компенсации*. Он не может *находиться* на государственной и иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав органов предприятий, учреждений, общественных объединений, *кроме органов партий*.

(4) Депутат РФ пользуется правом депутатской неприкосновенности. Он не может быть без согласия соответствующей палаты *Верховного Совета РФ* подвергнут личному досмотру, обыску, задержанию, *за исключением задержания при совершении им тяжкого преступления*, аресту, административным взысканиям, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности. *Неприкосновенность депутата РФ* распространяется на его переписку, документы, используемые им средства связи, транспорт, служебные и жилые помещения.

(5) Представление о лишении депутата *РФ депутатской* неприкосновенности вносится в соответствующую палату *Верховного Совета РФ* Генеральным прокурором РФ.

(6) Депутат РФ *не может подвергаться преследованию* за высказанное им мнение и голосование при осуществлении депутатской деятельности.

(7) Государственные органы и учреждения, их должностные лица обязаны оказывать депутату РФ содействие в осуществлении им своих полномочий.

ГЛАВА XVI. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 91

(1) Президент РФ является высшим должностным лицом Российской Федерации. Он возглавляет исполнительную власть в *Российской Федерации* и представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(2) Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 и не старше 65 лет, не имеющий гражданства иностранного государства и *ограничений в праве быть избранным, указанных в части (2) статьи 29 Конституции РФ.*

(3) Президент РФ не может занимать какие-либо иные должности, быть депутатом, осуществлять предпринимательскую деятельность, *входить в состав органов предприятий, учреждений, общественных объединений.*

(4) Президент РФ избирается гражданами РФ путем прямых выборов сроком на пять лет. *Голосование по кандидатурам Президента РФ и Вице-президента РФ является единым.* Никто не может быть избран на должность Президента РФ более двух раз. Порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом.

(5) Президент РФ вступает в должность с момента принесения *торжественной* присяги: «Я, (имярек), вступая в должность Президента Российской Федерации, *клянусь* верно служить России, ее многонациональному народу, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, защищать суверенитет и Конституцию Российской Федерации». *Торжественная* присяга приносится на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного суда РФ, проводимом не позднее 30 дней после избрания Президента РФ. Совместное заседание ведет Председатель Конституционного суда РФ.

(6) Президент РФ пользуется правом неприкосновенности.

Статья 92

(1) Президент РФ:

а) подписывает федеральные законы;

б) назначает с согласия Верховного Совета РФ Председателя, заместителя Председателя и членов Правительства РФ, *к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, а также назначает иных членов Правительства РФ;*

в) руководит деятельностью Правительства РФ, может председательствовать на его заседаниях; осуществляет общее руководство другими органами федеральной исполнительной власти;

г) возглавляет Совет безопасности РФ; *учреждает и формирует иные совещательные и вспомогательные органы при Президенте РФ;*

д) представляет Верховному Совету РФ для *назначения* кандидатуры судей Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ, председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;

е) *принимает отставку Вице-президента РФ;*

ж) принимает отставку *Правительства РФ, Председателя, заместителя Председателя* и членов Правительства РФ, других назначенных им должностных лиц; *освобождает этих лиц от должности;* вносит в Верховный Со-

вет РФ *представления об освобождении от должности* председателя Центрального банка РФ, Генерального прокурора РФ;

з) представляет Верховному Совету РФ проект федерального бюджета и постатейный отчет о его исполнении;

и) обращается с посланиями к народу и к Верховному Совету РФ; представляет ежегодные доклады Верховному Совету РФ об осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, выполнении федеральных программ;

к) руководит обеспечением безопасности Российской Федерации;

л) является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ; руководит осуществлением *военной* политики Российской Федерации; назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил РФ; присваивает высшие воинские звания;

м) руководит осуществлением внешней политики Российской Федерации, ведет переговоры и *в соответствии с федеральным законом* подписывает международные договоры РФ; назначает *с учетом мнения соответствующих комиссий и совместных комитетов палат Верховного Совета РФ* и отзывает дипломатических представителей РФ *в иностранных государствах и при международных организациях*, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;

н) объявляет в неотложных случаях чрезвычайное положение; *принимает срочные меры, объявляет военное положение в случае внезапного вооруженного нападения на Российскую Федерацию или неотложной необходимости выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии;*

о) решает в соответствии с федеральным законом вопросы гражданства и предоставления убежища в Российской Федерации;

п) награждает государственными наградами РФ, присваивает *в соответствии с федеральным законом* почетные и специальные звания;

р) осуществляет право помилования;

с) осуществляет иные полномочия, *предусмотренные* Конституцией РФ и федеральным законом.

(2) Президент РФ издает указы и распоряжения, *имеющие* подзаконный характер и обязательные на всей территории Российской Федерации.

Учтена поправка Президента Российской Федерации, включены слова: «учреждает и формирует иные совещательные и вспомогательные органы при Президенте РФ к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, а также назначает иных членов Правительства РФ»; в пункте д) ч. (1) («назначения»). Не включен предложенный Президентом пункт: «назначает при необходимости в республики, края, области, автономные области, автономные округа, федеральных должностных лиц, действующих в пределах полномочий Президента РФ в соответствии с федеральным законом».)

Статья 93

(1) Полномочия Президента РФ прекращаются в случаях:

- а) истечения их срока;
- б) его отставки;
- в) его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять *эти* полномочия;
- г) отрешения его от должности;
- д) его кончины.

(2) Полномочия Президента РФ в связи с истечением их срока прекращаются с момента принесения *торжественной* присяги вновь избранным Президентом РФ.

(3) Президент РФ вправе подать в отставку, направив соответствующее заявление в Верховный Совет РФ и Конституционный Суд РФ. Полномочия Президента РФ прекращаются с указанной им даты. *До этой даты* Президент РФ излагает мотивы отставки на совместном заседании палат Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ, которое ведет Председатель Конституционного Суда РФ. *При невозможности выступления Президента РФ на таком заседании он излагает мотивы отставки Председателю Конституционного Суда РФ и председателям палат.*

(4) Стойкая неспособность Президента РФ по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия устанавливается заключением Конституционного Суда РФ по представлению государственной медицинской комиссии, назначенной Верховным Советом РФ.

(5) В течение трех месяцев с момента прекращения полномочий Президента РФ *по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) настоящей статьи, проводятся внеочередные выборы Президента РФ на оставшийся срок президентских полномочий, если этот срок составляет более одного года.*

Статья 94

(1) Президент РФ может быть отрешен от должности в случае умышленного тяжкого нарушения им Конституции РФ.

(2) Производство по делу об отрешении Президента РФ от должности возбуждается Государственной Думой большинством голосов избранных в нее депутатов РФ *по предложению* не менее одной трети ее численного состава, *установленного частью (2) статьи 84 Конституции РФ.* Если Конституционный Суд РФ установит наличие оснований для отрешения, то Федеральное Собрание может отрешить Президента РФ от должности большинством не менее двух третей *его численного* состава, *установленного частью (3) статьи 84 Конституции РФ.* Президент РФ вправе присутствовать и давать объяснения на заседаниях палат Верховного Совета РФ, Конституционного Суда РФ, на которых рассматривается дело об отрешении его от должности.

Статья 95

(1) Совместно с Президентом РФ избирается Вице-президент РФ, кандидатура которого должна отвечать требованиям части (2) статьи 92 Конституции РФ и выдвигается кандидатом на должность Президента РФ.

(2) *На Вице-президента РФ распространяются положения частей (3), (4), (6) статьи 92 и частей (1), (4) статьи 95 Конституции РФ.*

(3) Вице-президент РФ:

а) осуществляет по поручению Президента РФ отдельные его полномочия;

б) исполняет обязанности Президента РФ в случаях: его временной нетрудоспособности — до возвращения Президента РФ к осуществлению своих полномочий; прекращения его полномочий по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 95 Конституции РФ, — до выборов Президента РФ.

(4) В случае прекращения полномочий Вице-президента РФ по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 95 Конституции РФ, Президент РФ назначает с согласия Верховного Совета РФ нового Вице-президента РФ на оставшийся до президентских выборов срок.

(5) При одновременной невозможности Президента РФ и Вице-президента РФ осуществлять полномочия высшего должностного лица РФ вследствие их прекращения по основаниям, указанным в пунктах «б» — «д» части (1) статьи 95 Конституции РФ, временное исполнение этих полномочий до президентских выборов переходит в порядке очередности к Председателю Федерального Собрания, Председателю Государственной Думы, Председателю Правительства РФ.

Статья 96

(1) Правительство РФ под руководством Президента РФ осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РФ. Структура и компетенция Правительства РФ определяются по представлению Президента РФ федеральным законом.

(2) Председатель Правительства РФ организует текущую работу Правительства РФ и координирует деятельность его членов.

(3) Председатель, заместитель Председателя и члены Правительства РФ не могут занимать какие-либо иные должности, быть депутатами, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав органов предприятий, учреждений, общественных объединений.

(4) Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ принимает постановления и издает распоряжения. Постановления и распоряжения Правительства РФ могут быть изменены или отменены Президентом РФ.

Статья 97

(1) Правительство РФ ежегодно *представляет отчет* Верховному Совету РФ.

(2) *Председатель, заместитель Председателя* и члены Правительства РФ *отвечают* на запросы и вопросы депутатов РФ в порядке, установленном *федеральным законом*.

(3) Правительство РФ, *Председатель, заместитель Председателя* и члены *Правительства РФ* имеют право подать в отставку. Отставка принимается Президентом РФ.

(4) Верховный Совет РФ может *поставить вопрос об отставке Председателя, заместителя Председателя, члена* Правительства РФ, назначенного Президентом РФ *руководителя иного федерального органа исполнительной власти*. Если Президент РФ не увольняет *соответствующее* должностное лицо в отставку, он обязан обосновать свое решение перед *Верховным Советом РФ*. Признание двумя третями голосов избранных депутатов РФ в каждой *его* палате обоснования Президента РФ неудовлетворительным влечет увольнение Президентом РФ указанного должностного лица в отставку.

(5) *Отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставки Правительства РФ.*

Учтена поправка Президента Российской Федерации к ч. (4) настоящей статьи, включены слова: «**двумя третями**».

ГЛАВА XVII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Статья 98

(1) Судебная власть принадлежит судам, учрежденным Конституцией РФ и федеральным законом. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного, хозяйственного судопроизводства.

(2) Создание чрезвычайных судов не допускается.

Статья 99

(1) Конституционный Суд РФ — высший орган судебной власти по защите конституционного строя РФ. Конституционный Суд РФ состоит из 15 судей, назначаемых в личном качестве. Полномочия Конституционного Суда РФ и порядок судопроизводства в нем устанавливаются федеральным законом.

(2) Конституционный Суд РФ разрешает дела о конституционности:

а) федеральных законов и иных актов Верховного Совета РФ;

б) актов Президента РФ, Правительства РФ, *других* федеральных органов исполнительной власти;

в) конституций республик, уставов краев, областей, *федеральных законов об автономных областях, автономных округах, иных актов их законодательных и исполнительных органов;*

г) договоров между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами;

д) договоров между республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами;

е) международных договоров РФ;

ж) партий и иных общественных объединений;

з) правоприменительной практики.

(3) Конституционный Суд РФ разрешает *после исчерпания согласительных процедур* споры о компетенции между: федеральными органами государственной власти; федеральными органами государственной власти и органами власти республики, края, области, автономной области, автономного округа; органами власти различных республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.

(4) Конституционный Суд РФ дает заключения:

а) по представлению государственной медицинской комиссии — о наличии у соответствующего федерального должностного лица стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с его должностью полномочия;

б) о наличии оснований для отрешения от должности должностного лица РФ или республики, края, области, автономной области, автономного округа;

в) о конституционности подписанных международных договоров РФ до их ратификации или утверждения;

г) о противоречии федерального закона общепризнанным принципам и нормам международного права, правилам ратифицированного международного договора РФ.

(5) В Конституционный Суд РФ вправе обращаться:

а) с ходатайствами о проверке конституционности актов государственных органов и международных договоров РФ — палата Верховного Совета РФ, депутат РФ, Президент РФ, Парламентский уполномоченный РФ по правам человека, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший хозяйственный суд РФ, Генеральный прокурор РФ, *законодательный* орган государственной власти, высшее должностное лицо, высший суд республики, края, области, автономной области, *автономного округа*;

б) с ходатайствами о проверке конституционности партий и иных общественных объединений — палата Верховного Совета РФ, Президент РФ, Парламентский уполномоченный РФ по правам человека, Правительство РФ, Генеральный прокурор РФ. *Законодательный* орган государственной власти, высшее должностное лицо республики, края, области, автономной области, автономного округа может заявить ходатайство о проверке конституционности партий и иных общественных объединений, организованных в пределах соответствующей территории;

в) с жалобами и протестами на неконституционность правоприменительной практики — физическое или юридическое лицо по исчерпанию иных

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

юридических средств защиты права, Парламентский уполномоченный РФ по правам человека, Верховный Суд РФ, Высший хозяйственный суд РФ, Генеральный прокурор РФ, высший суд республики, края, области, автономной области, *автономного округа*;

г) с ходатайствами по спорам о компетенции между государственными органами — любая из сторон в споре;

д) с запросами о даче заключений — палата Верховного Совета РФ, Президент РФ. Заключение о наличии оснований для отрешения должностного лица от должности Конституционный Суд РФ может давать по собственной инициативе.

(6) Решения Конституционного Суда РФ вступают в силу немедленно после их провозглашения, являются окончательными и не подлежат обжалованию и опротестованию. Они обязательны на всей территории Российской Федерации.

(7) Акты или их положения, признанные неконституционными в соответствии с пунктами «а»–«д» части (2) настоящей статьи, утрачивают силу. Признание неконституционным международным договором РФ влечет последствия, предусмотренные международным правом, *Конституцией РФ* и федеральным законом. Партии и иные общественные объединения, признанные неконституционными, распускаются; их деятельность прекращается в соответствии с федеральным законом. Правоприменительная практика, признанная неконституционной, подлежит прекращению; соответствующие решения государственных органов и должностных лиц должны быть пересмотрены в установленном законом порядке.

(8) Конституционный Суд РФ ежегодно обращается с посланием к Верховному Совету РФ. По конкретным вопросам он может обращаться с представлениями к государственным органам и должностным лицам.

Статья 100

(1) Верховный Суд РФ — высший орган судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

(2) Верховный Суд РФ осуществляет надзор за судебной деятельностью высших судов республик, краев, областей, автономных областей, *автономных округов*.

(3) Полномочия, организация и порядок деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 101

(1) Высший хозяйственный суд РФ — высший орган *судебной власти* по хозяйственным делам, осуществляющий надзор за судебной деятельностью по таким делам.

(2) Полномочия, организация и порядок деятельности Высшего хозяйственного суда РФ устанавливаются федеральным законом.

Статья 102

Бюджет судов должен обеспечивать возможность полного и независимого выполнения ими своих конституционных полномочий. Он не может быть уменьшен без согласия соответственно Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ.

Статья 103

(1) Судьи, кроме мировых судей, несменяемы. Они увольняются в отставку по достижении 70-летнего возраста.

(2) Судьями назначаются граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее: 15 лет — для судей высших органов судебной власти РФ, 10 лет — для судей высших судов республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, 5 лет — для судей местных судов. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям.

(3) Полномочия судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного Суда РФ прекращаются в случаях:

- а) достижения предельного возраста;
- б) личного заявления об отставке;
- в) стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с должностью полномочия — по представлению медицинского заключения и с согласия соответствующего суда;
- г) состоявшегося в отношении его обвинительного приговора, вступившего в законную силу;
- д) отрешения от должности по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 96 Конституции РФ.

(4) Полномочия судей других судов прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренным Конституцией РФ и федеральным законом.

(5) Судья не может быть депутатом, занимать какие-либо иные должности, заниматься *предпринимательской* деятельностью, *быть членом общественного объединения*. Судья может заниматься научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельностью.

Статья 104

(1) Судьи независимы и подчиняются Конституции РФ и закону. Судьи Конституционного Суда РФ подчиняются Конституции РФ.

(2) Судьи неприкосновенны. Неприкосновенность судьи распространяется на их переписку, средства связи, документы, служебные и жилые помещения, используемый ими транспорт.

(3) Судья высшего органа судебной власти не может быть без согласия соответственно Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего хозяйственного суда РФ задержан, арестован, подвергнут административному взысканию, привлечен к уголовной ответственности. Уголовное дело в

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

отношении судьи высшего органа судебной власти может быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ с согласия соответствующего суда.

(4) Судьи не вправе применять закон, противоречащий Конституции РФ. Если суд усмотрит, что закон, который подлежит применению, противоречит Конституции РФ, то суд откладывает рассмотрение дела и обращается с ходатайством в Конституционный Суд РФ о признании этого закона неконституционным. Местный суд направляет такое ходатайство через высший суд республики, края, области, автономной области, *автономного округа*.

Статья 105

(1) Никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к компетенции которых отнесено данное дело.

(2) Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Статья 106

(1) Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

(2) Заочное разбирательство уголовных дел в судах первой инстанции не допускается.

(3) Судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Статья 107

(1) Предварительное следствие по делам о преступлениях в Российской Федерации проводит федеральный следственный комитет и его органы.

(2) Прокурор от имени государства предъявляет иски и поддерживает государственное обвинение в суде.

(3) Прокуратура осуществляет надзор за законностью расследования преступлений.

(4) Организация и порядок деятельности федерального следственного комитета и прокуратуры определяются федеральным законом.

ГЛАВА XVIII. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКАХ, КРАЯХ И ОБЛАСТЯХ, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЯХ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГАХ

Статья 108

(1) Единственным представительным и законодательным органом республики является законодательное собрание, избираемое по избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства.

(2) Высшее должностное лицо республики возглавляет исполнительную власть республики, входящую в систему исполнительной власти Российской Федерации. *Исполнительная власть республики действует на основа-*

нии и во исполнение Конституции РФ, конституции республики, федеральных законов, законов республики, актов Президента РФ и Правительства РФ, изданных по вопросам их компетенции.

(3) Судебная система республики включает высшие и местные суды республики и входит в судебную систему Российской Федерации.

(4) Наименование законодательного собрания, высшего должностного лица, судов республики определяется республикой самостоятельно.

(5) *Органы государственной власти* республики осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

Статья 109

(1) *Единственным* представительным и законодательным органом государственной власти края, области, автономной области, автономного округа является *законодательное собрание*, избираемое по избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства.

(2) Органом исполнительной власти края, области, автономной области, автономного округа является администрация, глава которой (губернатор) избирается населением. Администрация входит в систему исполнительной власти Российской Федерации, *действует на основании и во исполнение Конституции РФ, устава края, области, федерального закона об автономной области, автономном округе, других федеральных законов, правовых актов края, области, автономной области, автономного округа, актов Президента РФ и Правительства РФ, изданных по вопросам их компетенции.*

(3) Судебная система края, области, автономной области, автономного округа включает краевые, областные, автономного округа, а также местные суды и входит в судебную систему Российской Федерации.

(4) Органы государственной власти края, области, автономной области, автономного округа осуществляют свои полномочия, не вмешиваясь в установленные законом полномочия органов местного самоуправления.

Статья 110

Представители федеральных органов государственной власти в республике, крае, области, автономной области, автономном округе действуют в пределах своей компетенции и не вправе вмешиваться в деятельность органов государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа.

ГЛАВА XIX. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 111

(1) Местное самоуправление гарантируется. Республики, края, области, автономные области, автономные округа обеспечивают условия для местного самоуправления.

(2) Местное самоуправление осуществляется *территориальными общностями* через образуемые ими местные представительные органы (сове-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ты, земства), местную администрацию, иные их органы, местные референдумы, собрания и сходы граждан, *другие формы непосредственной демократии.*

(3) Местное самоуправление осуществляется в границах территориальных единиц, на которые разделяются республики, края, области, автономные области, автономные округа.

(4) Должностные лица местной администрации не могут быть депутатами местных представительных органов.

(5) Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют в рамках Конституции РФ и федеральных законов, конституций и законов республик, уставов и нормативных правовых актов краев, областей, нормативных правовых актов автономных областей, автономных округов, а также положений о местном самоуправлении независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов.

(6) Вмешательство в законную деятельность местного самоуправления не допускается.

Статья 112

(1) Ведению самоуправляющихся территориальных общностей подлежат:

а) местный бюджет, местные налоги и сборы;

б) *местная* собственность;

в) хозяйственные, социальные, культурные, природоохранные и другие вопросы местного значения, отнесенные законом к их ведению.

(2) Местный представительный орган принимает местный бюджет.

(3) Местная администрация в своей деятельности подотчетна местному представительному органу либо сходу граждан. Полномочия местной администрации по владению, пользованию и распоряжению *местной* собственностью устанавливаются местным представительным органом в соответствии с законом.

(4) Самоуправляющиеся территориальные общности по вопросам своего ведения могут заключать договоры между собою, а также с государственными органами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами по вопросам своего ведения.

(5) Акты органов местного самоуправления не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, конституции и законам республики, уставам и нормативным правовым актам края, области, автономной области, автономного округа.

Статья 113

(1) В населенных пунктах могут образовываться самоуправляющиеся ассоциации жителей. *Эти ассоциации* могут обладать правами юридического лица.

(2) Органы местного самоуправления могут делегировать отдельные свои полномочия самоуправляющимся ассоциациям жителей.

ГЛАВА XX. ФИНАНСЫ И БЮДЖЕТ

Статья 114

(1) Бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет, бюджеты республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, а также местные бюджеты.

(2) Республики, края, области, автономные области, автономные округа пользуются бюджетной автономией. Бюджеты всех уровней формируются ежегодно.

(3) Бюджеты, утверждаемые соответствующими представительными органами, должны включать все предполагаемые доходы и планируемые расходы. Средства из бюджета могут выделяться только целевым назначением в порядке, установленном представительным органом.

(4) Единая система бюджетной отчетности устанавливается федеральным законом. Постатейные отчеты об исполнении бюджетов, включающие все бюджетные поступления и расходы, подлежат опубликованию не позднее шести месяцев после завершения финансового года.

(5) Финансовый год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря календарного года.

Статья 115

(1) Федеральный бюджет принимается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ, который вносит законопроект о бюджете в Верховный Совет РФ не позднее чем за четыре месяца до окончания предыдущего финансового года.

(2) Верховный Совет РФ приступает к постатейному обсуждению и принятию федерального бюджета после получения заключений бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

(3) Верховный Совет РФ может принять, изменить или отклонить статьи бюджета, но не вправе увеличить общий размер бюджетных расходов без согласования с Президентом РФ.

(4) Президент РФ может возвратить для повторного рассмотрения отдельные статьи бюджета, не отклоняя проект бюджета в целом. В этом случае Верховный Совет РФ рассматривает отклоненные статьи бюджета повторно в общем порядке, предусмотренном частью 5 статьи 89 Конституции РФ.

(5) Если закон о федеральном бюджете не вступил в силу до начала очередного финансового года, то впредь до его вступления в силу расходы производятся в соответствии с федеральным бюджетом на предыдущий финансовый год. В этом случае Верховный Совет РФ может установить иной временный порядок финансирования бюджетных расходов.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(6) Федеральные налоги и другие имеющие налоговый характер федеральные платежи и сборы, установленные федеральным законом, общеобязательны и взимаются на всей территории Российской Федерации.

Статья 116

(1) Президент РФ представляет Верховному Совету РФ постатейный отчет об исполнении федерального бюджета не позднее двух месяцев после истечения отчетного бюджетного года.

(2) Верховный Совет РФ обязан в течение двух месяцев после представления отчета об исполнении федерального бюджета рассмотреть его с учетом заключений по этому отчету бюджетных комиссий палат Верховного Совета РФ и Государственной счетной палаты РФ.

Статья 117

Центральный банк РФ независим от органов *государственной* власти. Статус Центрального банка РФ определяется федеральным законом.

Статья 118

(1) Государственная счетная палата РФ образуется Верховным Советом РФ, подотчетна ему и независима от органов исполнительной власти. Полномочия, организация и порядок деятельности Государственной счетной палаты РФ устанавливаются федеральным законом.

(2) Государственная счетная палата РФ контролирует подготовку, рассмотрение, принятие, исполнение и отчетность об исполнении федерального бюджета, расходование федеральных бюджетных ассигнований и внебюджетных фондов, использование федеральной государственной собственности.

(3) Члены Государственной счетной палаты РФ пользуются теми же гарантиями независимости своей деятельности, что и судьи.

ГЛАВА XXI. БЕЗОПАСНОСТЬ И ОБОРОНА

Статья 119

(1) Безопасность человека, общества и государства обеспечивается *системой мер правового, политического, экономического, организационного характера, реализуемых органами государственной власти.*

(2) *Основы политики безопасности, военной доктрины РФ, структуры и организации Вооруженных сил РФ, федеральных служб безопасности, органов внутренних дел и других государственных органов безопасности* определяются федеральным законом.

(3) *Объединение Вооруженных сил РФ, служб безопасности, органов внутренних дел между собой не допускается.*

Статья 120

(1) Вооруженные силы РФ защищают ее суверенитет и территориальную целостность, государственные интересы и население страны. Россий-

ская Федерация может заключать оборонительные союзы с другими государствами, создавать с ними объединенные вооруженные силы.

(2) Федеральные службы безопасности в пределах предоставленных им полномочий ведут работу по предупреждению и пресечению посягательства на конституционный строй, государственный суверенитет, территориальную целостность и обороноспособность РФ.

(3) Органы внутренних дел обеспечивают личную безопасность человека, защиту собственности, общественный порядок, борьбу с преступностью.

Статья 121

Использование Вооруженных сил РФ, федеральных служб безопасности, органов внутренних дел в целях насильственного изменения или насильственного устранения конституционного строя РФ, воспрепятствования или ограничения в этих же целях деятельности органов власти, незаконного ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина является *особо тяжким* преступлением.

ГЛАВА XXII. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ И ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Статья 122

(1) Чрезвычайное положение как особый правовой режим может вводиться в качестве временной меры исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ в целях возвращения к нормальным условиям жизнедеятельности общества.

(2) Основаниями введения чрезвычайного положения могут быть:

а) попытка насильственного изменения или насильственного устранения конституционного строя РФ; массовые беспорядки и межнациональные конфликты, сопровождающиеся насилием; блокада отдельных местностей, угрожающая жизненно важным интересам РФ, безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие широкомасштабных аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Статья 123

(1) Чрезвычайное положение объявляется постановлением Верховного Совета РФ.

(2) В неотложных случаях чрезвычайное положение объявляется указом Президента РФ с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ, который незамедлительно рассматривает этот указ. Если Верховный Совет РФ в течение 72 часов с момента издания указа не утверждает его, указ об объявлении чрезвычайного положения утрачивает силу.

(3) Чрезвычайное положение не может быть введено более чем на 30 суток на всей территории РФ и более чем на 60 суток в отдельных местностях

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

РФ. По истечении соответствующего срока чрезвычайное положение прекращается, если Верховный Совет РФ не продлит его на новый срок. Верховный Совет РФ может продлевать чрезвычайное положение каждый раз не более чем на 30 суток.

(4) Акты об объявлении, продлении и прекращении чрезвычайного положения должны быть своевременно доведены до сведения населения и подлежат обязательному опубликованию.

Статья 124

(1) Чрезвычайное положение может вводиться на всей территории РФ либо в отдельных ее местностях лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

(2) Чрезвычайное положение на территории республики, края, области, автономной области, автономного округа может вводиться федеральными государственными органами по согласованию с ними.

(3) Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики, чрезвычайное положение в ней может быть введено органами государственной власти этой республики с немедленным уведомлением Верховного Совета РФ и Президента РФ и осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Статья 125

(1) В период чрезвычайного положения в соответствии с федеральным законом могут вводиться временные ограничения прав и свобод. Такие ограничения должны быть прямо обозначены в акте о чрезвычайном положении.

(2) В период чрезвычайного положения не допускается изменение Конституции РФ, законов о выборах и о судопроизводстве, не проводятся референдумы и выборы, не могут быть ограничены или прекращены полномочия и деятельность Верховного Совета РФ и судов. Срок полномочий Верховного Совета РФ, истекающий *во время действия чрезвычайного положения на всей территории РФ, продлевается на время действия чрезвычайного положения до избрания Верховного Совета РФ нового созыва, но не более чем на полгода*. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьей 20, частями (4), (5) статьи 21, частью (2) статьи 22, статьями 26, 27, 33, 37, частью (1) статьи 40, статьями 44–46 Конституции РФ.

(3) Дела о преступлениях, за которые в качестве меры наказания может быть назначена смертная казнь, не могут рассматриваться на территории, где объявлено чрезвычайное положение. Исключительная мера наказания, вынесенная за преступления, совершенные во время чрезвычайного поло-

жения, не приводится в исполнение в течение всего времени чрезвычайного положения и 30 суток после его прекращения.

(4) Меры, принимаемые в период чрезвычайного положения:

а) осуществляются в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения;

б) не влекут за собой каких-либо ограничений или изменений прав и полномочий государственных органов, правового положения общественных объединений, а также прав и свобод человека в местностях, где не объявлено чрезвычайное положение;

в) не влекут за собой какой-либо дискриминации отдельных лиц или групп населения исключительно на основе расовой и национальной принадлежности, цвета кожи, пола, языка, социального, имущественного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии.

Статья 126

Военное положение как специальный правовой режим объявляется на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях с объявлением состояния войны либо при необходимости выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии или при наличии непосредственной угрозы вооруженного нападения на Российскую Федерацию. Решение об объявлении военного положения принимается Верховным Советом РФ, а в случае внезапного вооруженного нападения или неотложной необходимости выполнения международных договорных обязательств о коллективной обороне от агрессии — Президентом РФ. Режим военного положения определяется федеральным законом.

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА XXIII. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ И СТОЛИЦА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 127

(1) Государственным флагом РФ является прямоугольное полотнище трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого цвета, средней лазоревого цвета и нижней — алого цвета. Отношение ширины флага к его длине — 2:3.

(2) Государственный герб РФ есть черный двуглавый орел в золотом щите, коронованный двумя коронами, над которыми находится третья такая же корона в большем виде; государственный орел держит золотые скипетр и державу; на груди государственного орла находится исторический Московский герб.

(3) Государственным гимном РФ является «Патриотическая песнь» М.И. Глинки. Текст Государственного гимна РФ утверждается федеральным законом.

Статья 128

Столицей Российской Федерации является город Москва. *Права и обязанности города Москвы как федеральной столицы определяются федеральным законом.*

ГЛАВА XXIV. ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ И ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 129

(1) Конституция РФ вступает в силу *на всей территории Российской Федерации* на следующий день после ее опубликования.

(2) В день вступления в силу Конституции Российской Федерации утрачивает силу Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России от 12 апреля 1978 года с ее последующими изменениями и дополнениями.

Статья 130

(1) Изменение положений *второго — шестого* разделов Конституции РФ, за исключением главы XIII и настоящей статьи, осуществляется Верховным Советом РФ.

(2) Предложения об изменении Конституции РФ в Верховный Совет могут вносить:

а) не менее одной трети избранных депутатов РФ;

б) Президент РФ;

в) Конституционный Суд РФ;

г) *законодательный* орган республики, края, области, автономной области, автономного округа.

(4) Законопроект об изменении Конституции РФ, после заключения совместного конституционного комитета Верховного Совета РФ, принимается двумя третями голосов избранных депутатов в каждой из палат Верховного Совета РФ; *для изменения положений главы XIII Конституции РФ и настоящей статьи в Государственной Думе требуются голоса двух третей, а в Федеральном Собрании — трех четвертей избранных депутатов РФ.*

(5) Если в течение года после внесения предложения об изменении Конституции РФ Верховный Совет РФ не принял соответствующий закон, предложение считается отклоненным и не может быть возобновлено в течение года после его отклонения.

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

I. О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Параграф 1

(1) Федеральные законы, отсылки к которым содержатся в Конституции РФ, должны быть приняты в течение одного года после ее вступления в

силу. Если такие законы действовали на день вступления Конституции РФ в силу, то до их приведения в соответствие с Конституцией РФ они применяются в части, не противоречащей Конституции РФ.

(2) Все иные нормативные акты должны быть приведены в соответствие с Конституцией РФ в течение двух лет со дня ее вступления в силу. До этого они продолжают действовать в части, не противоречащей Конституции РФ и соответствующим ей федеральным законам.

(3) Законы и другие нормативные акты СССР применяются на территории Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральным законам.

Параграф 2

(1) Республики приводят свои конституции в соответствие с Конституцией РФ в течение одного года со дня ее вступления в силу.

(2) Края, области, города Москва и Санкт-Петербург принимают или приводят в соответствие с Конституцией РФ свои уставы в течение одного года после ее вступления в силу.

(3) Верховный Совет РФ в течение одного года со дня вступления в силу Конституции РФ по представлению автономных областей, автономных округов принимает федеральные законы о соответствующих автономных областях, автономных округах.

II. О ПРАВАХ, СВОБОДАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Параграф 3

Впредь до принятия федерального закона, устанавливающего случаи, в которых обвиняемый имеет право на рассмотрение его дела судом присяжных, и федерального закона, предусматривающего организацию и порядок деятельности подобного суда, но не позже двух лет после вступления Конституции РФ в силу, сохраняется прежняя подсудность уголовных дел и прежний порядок их рассмотрения.

Параграф 4

(1) В документы, требуемые при приеме на работу и в иных случаях, не включаются вопросы о принадлежности к общественным объединениям, пребывании за границей и прочих обстоятельствах, не имеющих самостоятельного юридического значения. Исключения из этого правила устанавливаются федеральным законом.

(2) В паспорта, свидетельства, удостоверяющие акты гражданского состояния, удостоверения личности и другие документы не включаются сведения о национальности как не имеющие отношения к правовому статусу лица.

Параграф 5

Лица, состоящие на день вступления в силу Конституции РФ на учете для получения жилья, сохраняют право на его получение из государствен-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ного, местного и других жилищных фондов по основаниям и на условиях не менее благоприятных, чем действовавшие на день вступления Конституции РФ в силу.

Параграф 6

Земля, переданная бесплатно из государственной и муниципальной собственности в собственность негосударственных юридических, исключая колхозы, и физических лиц, не может быть продана в течение двух лет после приобретения. Это ограничение действует в течение пяти лет со дня вступления Конституции РФ в силу.

III. О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ

Параграф 7

Республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономная область, автономные округа, *соответственно* состоящие или имеющиеся в Российской Федерации по Конституции (Основному Закону) 1978 года, со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретают конституционно-правовой статус республики, края, области, автономной области, автономного округа *согласно* настоящей Конституцией.

IV. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Параграф 8

(1) Со дня вступления в силу Конституции РФ народные депутаты Российской Федерации становятся депутатами Российской Федерации. Они сохраняют свои мандаты, права и полномочия до *избрания Верховного Совета РФ нового созыва*.

(2) Депутаты РФ, не состоящие членами Верховного Совета РФ, вправе участвовать в его сессиях, *состоять в комиссиях и совместных комитетах палат Верховного Совета РФ в соответствии с регламентами палат, выполнять депутатские обязанности* в своих избирательных округах, не оставляя основного места работы.

Параграф 9

(1) Со дня вступления в силу Конституции РФ Съезд народных депутатов Российской Федерации преобразуется в Съезд депутатов Российской Федерации и *действует до избрания Верховного Совета РФ нового созыва*.

(2) Очередные Съезды депутатов РФ проводятся один раз в год. Внеочередные Съезды созываются по *предложению* Верховного Совета РФ, не менее одной трети депутатов РФ, Президента РФ.

(3) К ведению Съезда депутатов РФ относятся:

а) *утверждение двумя третями голосов избранных депутатов РФ изменений, внесенных в Конституцию РФ Верховным Советом РФ в соответствии со статьей 133 Конституции РФ;*

б) формирование и частичная ротация палат Верховного Совета РФ по установленной им норме;

в) заслушивание *посланий Президента РФ о положении в Российской Федерации, ежегодных докладов об осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, выполнении федеральных программ;*

г) избрание Председателя Верховного Совета РФ.

(4) Съезд депутатов РФ принимает по вопросам своего ведения Становления, обязательные для *Верховного Совета РФ*.

Параграф 10

(1) Со дня вступления в силу *настоящей Конституции* Верховный Совет Российской Федерации, *предусмотренный Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России 1978 года*, преобразуется в Верховный Совет Российской Федерации по *настоящей Конституции*. Совет Республики Верховного Совета Российской Федерации преобразуется в Государственную Думу, а Совет Национальностей Верховного Совета Российской Федерации — в Федеральное Собрание.

(2) Съезд депутатов РФ пополняет состав Государственной Думы до 450 членов из числа депутатов РФ от территориальных избирательных округов, *избранных Верховным Советом РФ в состав постоянных комиссий его палат его комитетов*.

(3) Съезд депутатов РФ пополняет состав Федерального Собрания до необходимой численности, стремясь по возможности к обеспечению равного представительства республики, края, области, автономной области, автономного округа. Состав Федерального Собрания пополняется из числа депутатов РФ от национально-территориальных избирательных округов. В случае необходимости обеспечения должного представительства республики, края, области, автономной области, автономного округа в состав Федерального Собрания с согласия *соответствующей* депутатской группы могут быть включены депутаты РФ, избранные от соответствующего или иных территориальных избирательных округов.

(4) Председатель Верховного Совета РФ:

а) осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом депутатов РФ и Верховным Советом РФ;

б) представляет *Верховному Совету РФ* кандидатуры для избрания на должности Первого заместителя и заместителей Председателя Верховного Совета РФ *при наличии соответствующих вакансий;*

в) председательствует на Съезде депутатов РФ и на совместных заседаниях палат Верховного Совета РФ;

(5) Первый заместитель и заместители Председателя Верховного Совета РФ выполняют *по поручению Председателя Верховного Совета РФ* отдельные функции *Председателя Верховного Совета РФ* и замещают его, когда он отсутствует или временно не может исполнять свои обязанности.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(6) Президиум Верховного Совета Российской Федерации действует до окончания срока полномочий Верховного Совета РФ, избранного в 1990 году.

(7) Президиум Верховного Совета РФ:

в)¹ координирует деятельность палат, их комиссий и совместных комитетов палат Верховного Совета РФ.

(8) Должностные лица, избранные или назначенные Съездом народных депутатов Российской Федерации либо Верховным Советом Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, сохраняют свои полномочия, если не будут освобождены от должности Верховным Советом

Параграф 11

(1) Со дня вступления в силу Конституции РФ Президент Российской Федерации сохраняет свою должность до избрания нового Президента РФ.

(2) Президент Российской Федерации до избрания нового Президента РФ вправе производить новые назначения и отзывать всех должностных лиц в теме исполнительной власти, за исключением Председателя, заместителей Председателя и членов Правительства РФ, назначение которых осуществляется в соответствии с Конституцией РФ. Он вправе также проводить реорганизацию структур исполнительной власти с последующим утверждением Верховным Советом РФ.

(3) Верховный Совет вправе федеральным законом в период радикальной реформы временно наделить Президента РФ полномочием издавать указы по точно определенным вопросам, входящим в сферу федерального законодательства, однако не затрагивающим конституционные права и свободы человека и гражданина и федеративное устройство Российской Федерации. Президент РФ обязан незамедлительно представлять такие указы в Верховный Совет РФ, который может в течение трех недель прекратить действие любого такого указа.

Части (2) и (3) настоящего параграфа изложены в соответствии с поправками Президента Российской Федерации.

Параграф 12

Со дня вступления в силу Конституции РФ назначение судей Конституционного Суда РФ производится в порядке, установленном Конституцией РФ.

Параграф 13

(1) Впредь до принятия федеральных законов, регулирующих в соответствии с Конституцией РФ организацию и деятельность суда, законы об органах судебной власти и процессуальных правах личности, действовавшие

¹ Так в оригинале. — Примеч. ред.

на день вступления в силу Конституции РФ, сохраняют свое действие в части, не противоречащей Конституции РФ.

(2) Судьи всех судов Российской Федерации, находившиеся в должности на день вступления в силу Конституции РФ, сохраняют свои полномочия до стечения срока, на который они избраны.

Параграф 14

(1) До принятия соответствующих федеральных законов за прокуратурой сохраняются функции надзора за исполнением законов, принятия мер, направленных на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности. В этот период прокуроры также вправе давать санкции на арест и обыск, которые могут быть обжалованы в суде в порядке, предусмотренном федеральным законом.

(2) Со дня вступления в силу Конституции РФ Генеральный прокурор Российской Федерации *назначается и освобождается от должности* в соответствии с настоящей Конституцией. Прокуроры республик назначаются по согласованию с соответствующими республиками Генеральным прокурором РФ, ему подчинены и подотчетны. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ, ему подчинены и подотчетны. Срок полномочий Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров — пять лет.

Параграф 15

Впредь до принятия федеральных законов, регулирующих в соответствии с Конституцией РФ организацию и деятельность органов местного самоуправления, законы об этих органах, действовавшие на день вступления в силу Конституции РФ, сохраняют свое действие в части, не противоречащей Конституции РФ.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 12 апреля 1993 г. № 4780-1

О разработке ряда законодательных актов в связи с осуществлением конституционной реформы в Российской Федерации¹

В соответствии с решениями восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации о разработке и принятии Верховным Советом Российской Федерации ряда законодательных актов в связи с осуществлением конституционной реформы в Российской Федерации, в соот-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 654.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ветствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России и руководствуясь статьями 113, 114 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России и статьей 40 Регламента Верховного Совета Российской Федерации, Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет.

1. Поручить разработку проектов следующих законодательных актов и документов:

закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России», предусматривающего возможность проведения досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации, закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в законы РСФСР «О выборах Президента РСФСР», «О Президенте РСФСР» и «О вступлении в должность Президента РСФСР», закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, срок — до 15 июля 1993 года;

законов Российской Федерации «О выборах народных депутатов Российской Федерации», «О всенародном голосовании (референдуме) и обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни» — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, срок — до 15 июля 1993 года;

законов Российской Федерации «О политических партиях и движениях», «О государственном телерадиовещании» — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения, срок — до 15 июля 1993 года;

законов Российской Федерации «О порядке исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и ответственности за их исполнение», о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью и Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, срок — до 15 июля 1993 года;

основных положений новой Конституции Российской Федерации — Конституционной комиссии Российской Федерации с участием Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, срок — до 15 июля 1993 года;

Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 12 апреля 1993 г.

изменений Регламента Верховного Совета Российской Федерации, предусматривающих порядок согласования проектов законодательных актов с субъектами Российской Федерации — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, Комиссии по соблюдению регламентов Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации и Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, срок — до 15 июля 1993 года;

положения о порядке согласования денежно-кредитной политики и управления Центральным банком Российской Федерации — Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по бюджету, планам, налогам и ценам, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам экономической реформы и собственности, Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по вопросам социального и экономического развития республик в составе Российской Федерации, автономных областей, автономных округов и малочисленных народов совместно с Советом Министров — Правительством Российской Федерации, срок — до 15 июля 1993 года;

закона Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» — Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по бюджету, планам, налогам и ценам, срок — до 15 июля 1993 года;

постановления Верховного Совета Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)» — Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по социальной политике, срок — до 15 июля 1993 года;

постановления Верховного Совета Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Положение о Российском фонде федерального имущества» и постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений во Временное положение о Государственном комитете РСФСР по статистике» — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам экономической реформы и собственности, срок — до 15 июля 1993 года;

постановления Верховного Совета Российской Федерации «О правовом механизме реализации положений Федеративного договора» — Комитету Верховного Совета Российской Федерации по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству и Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, срок — до 15 июля 1993 года.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

2. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству с участием Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации и Парламентского центра Российской Федерации в недельный срок подготовить и представить Секретарю Президиума Верховного Совета Российской Федерации предложения о составе и порядке работы комиссии по приведению законодательных актов в соответствие с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России.

3. Заслушать в мае 1993 года на заседании Президиума Верховного Совета Российской Федерации информацию председателей постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации об исполнении поручений восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации.

4. Координацию работ и контроль за ходом выполнения настоящего Постановления возложить на Секретаря Президиума Верховного Совета Российской Федерации В.Г. Сыроватко.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**ПИСЬМО
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 21 апреля 1993 г. № 21-743/15¹**

**В комитеты Верховного Совета РФ
и комиссии его палат**

Направляем рабочий вариант проекта закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России», подготовленный в соответствии с Постановлением девятого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года «О неотложных мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации».

Просим не позднее 10 мая 1993 года представить свои замечания и предложения в секретариат Конституционной комиссии (комн. 2-04, тел. 205-54-60).

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии РФ**

О.Г. Румянцев

¹ Архив ФКР.

**ЗАКОН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹
Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) Российской Федерации — России**

В целях продолжения демократических конституционных реформ в Российской Федерации, развития конституционного принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, уточнения конституционного статуса федеральных органов власти Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

Раздел I. Внести в главу 13 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России следующие изменения и дополнения:

1. Название главы 13 изложить в следующей редакции: «Федеральная законодательная власть».

2. Статью 104 изложить в следующей редакции:

«Статья 104. Единственным представительным и законодательным органом Российской Федерации является Верховный Совет Российской Федерации — федеральный парламент.

Верховный Совет Российской Федерации избирается сроком на четыре года. Порядок выборов народных депутатов Российской Федерации устанавливается федеральным законом».

3. Статью 105 изложить в следующей редакции:

«Статья 105. Верховный Совет Российской Федерации состоит из двух палат — Государственной Думы и Федерального Собрания. Палаты избираются одновременно.

Государственная Дума состоит из 450 народных депутатов.

Половина депутатов Государственной Думы избирается по общефедеральному избирательному округу на основе системы пропорционального представительства.

Другая половина депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным избирательным округам, образуемым в республиках, краях, областях, автономных областях, автономных округах, городах федераль-

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ного значения на основе единой нормы представительств. В республике, крае, области, автономной области, автономном округе, городе федерального значения образуется не менее одного избирательного округа.

Федеральное Собрание состоит из народных депутатов Российской Федерации, избираемых по норме: два народных депутата от республики, края, области, автономной области, города федерального значения и один народный депутат от автономного округа.

(Вариант: Федеральное Собрание состоит из народных депутатов Российской Федерации, избираемых по норме: 3 депутата от каждой республики в составе Российской Федерации, один депутат от каждой автономной области и от каждого автономного округа, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.)

Народный депутат Российской Федерации не может состоять одновременно в обеих палатах Верховного Совета Российской Федерации.

Верховный Совет Российской Федерации правомочен, если в каждую его палату избрано не менее трех четвертей ее установленного численного состава».

4. Статью 106 изложить в следующей редакции:

«Статья 106. Народным депутатом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом в соответствии со статьей 92 Конституции Российской Федерации».

5. Статью 107 изложить в следующей редакции:

«Статья 107. Верховный Совет Российской Федерации является постоянно действующим органом.

После всеобщих выборов палаты собираются по праву на тридцатый день. До избрания председателя палаты ее заседания ведет старейший народный депутат Российской Федерации данной палаты.

Периоды парламентских каникул определяются регламентами палат Верховного Совета Российской Федерации по согласованию между ними».

6. Статью 108 изложить в следующей редакции:

«Статья 108. Палата Верховного Совета Российской Федерации:

а) принимает свой регламент, содержащий, в частности, согласованный с другой палатой порядок их совместной деятельности, предусмотренной Конституцией Российской Федерации:

б) избирает и отзывает председателя палаты и его заместителя;

в) образует постоянные и временные комиссии палаты.

Палаты могут в отдельных случаях создавать совместные комитеты.

Палаты, их комиссии, совместные комитеты палат ведут работу над проектами федеральных законов и иных актов, проводят слушания и исследования. Порядок участия в указанной деятельности должностных лиц и граждан определяется федеральным законом.

Палаты заседают раздельно. Для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации,

отчетов Правительства Российской Федерации созываются совместные заседания палат. Эти заседания ведут поочередно председатели палат».

7. Статью 109 изложить в следующей редакции:

«Статья 109. Верховный Совет Российской Федерации:

а) вносит изменения в настоящую Конституцию в соответствии с ее статьей 185; принимает федеральные законы;

б) осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных настоящей Конституцией;

в) назначает выборы народных депутатов Российской Федерации;

г) назначает референдум Российской Федерации по требованию одной из палат, не менее одной трети общего числа народных депутатов Российской Федерации, или не менее одного миллиона избирателей;

д) утверждает изменения границ республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения;

е) утверждает изменение конституционного статуса существующих либо образование новых республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения; принимает федеральные законы об автономных областях, автономных округах;

ж) принимает в состав РФ новые республики, края, области, автономные области, автономные округа, города федерального значения;

з) утверждает в случаях и порядке, установленных федеральным законом, соглашения, заключаемые в соответствии с частью первой статьи 81², статьей 81³, частью второй статьи 84², статьей 84³, частью второй статьи 84¹², статьей 84¹³ настоящей Конституции;

и/ принимает федеральный бюджет, вносит в него изменения и контролирует его исполнение; устанавливает федеральные налоги и другие имеющие налоговый характер федеральные платежи и сборы; утверждает основные направления денежного и кредитного регулирования, ценовой политики; по предложению Президента Российской Федерации учреждает внебюджетные федеральные фонды; принимает решения о федеральных займах, экономической и иной помощи;

к/ назначает выборы Президента РФ в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией;

л/ по представлению Президента Российской Федерации: дает согласие на назначение Председателя, первых заместителей и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, а также членов Правительства Российской Федерации, к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, вопросы федерации и национальной политики, назначает судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, других федеральных судей, назначает и освобождает от должности председателя Центрального банка Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

(Вариант: По предложению Президента Российской Федерации назначает Председателя Совета Министров Российской Федерации;

л¹) По представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации утверждает состав и структуру Совета Министров Российской Федерации;)

м) назначает и освобождает от должности Парламентского уполномоченного РФ по правам человека и его заместителей, председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;

н) устанавливает порядок организации и деятельности федеральных государственных органов; устанавливает порядок отношений между федеральными государственными органами и государственными органами республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения;

о) отрешает от должности Президента Российской Федерации, вице-президента Российской Федерации, по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 121¹⁰ Конституции РФ;

о¹) отрешает от должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, других федеральных судей по основаниям и в порядке, предусмотренные статьей 121¹⁰ Конституции РФ;

п) ратифицирует и денонсирует международные договоры Российской Федерации в соответствии со статьей 109² настоящей Конституции;

р) учреждает государственные награды Российской Федерации, устанавливает порядок учреждения и присвоения почетных и специальных званий;

с) объявляет амнистию;

т) решает вопросы войны и мира; объявляет, продлевает и отменяет чрезвычайное, военное положение; объявляет общую или частичную мобилизацию;

у) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией.

8–1. Включить в главу 13 статью 109¹ следующего содержания:

«Статья 109¹

Актами Верховного Совета Российской Федерации являются федеральные законы, включая федеральные кодексы и основы законодательства, а также постановления, заявления, декларации, обращения.

Федеральные законы принимаются большинством голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в каждой палате Верховного Совета Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Российской Федерацией.

Постановления, заявления, декларации, обращения принимаются в каждой палате большинством голосов присутствующих народных депутатов Российской Федерации».

8. Включить в главу 13 статью 109² следующего содержания:

«Статья 109². Ратификации и денонсации Верховным Советом Российской Федерации подлежат следующие международные договоры Российской Федерации:

а) политические, территориальные, общеэкономические, финансовые, военные, об историческом и культурном наследии народа Российской Федерации;

б) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

в) об участии в межгосударственных союзах и иных объединениях, системах коллективной безопасности;

г) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов;

д) иные международные договоры, ратификация или денонсация которых предусмотрены федеральным законом либо самим международным договором.

Если международный договор Российской Федерации содержит положения, противоречащие настоящей Конституции, его ратификация возможна после внесения в Конституцию соответствующих изменений.

Заключение и прекращение международных договоров Российской Федерации, затрагивающих предметы ведения, полномочия или территорию республики, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения, осуществляются по согласованию с ними.

Ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации осуществляются федеральным законом. Территориальные международные договоры Российской Федерации и международные договоры Российской Федерации, указанные в пункте «в» части первой настоящей статьи, ратифицируются и денонсируются федеральным законом, принимаемым двумя третями голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в каждой палате Верховного Совета Российской Федерации.

Верховный Совет Российской Федерации должен быть незамедлительно информирован о заключении и прекращении международных договоров Российской Федерации, не подлежащих ратификации и денонсации Верховным Советом Российской Федерации».

9. В статье 110:

Часть первую заменить частями первой и второй следующего содержания:

«Право законодательной инициативы в Верховном Совете Российской Федерации принадлежит народным депутатам Российской Федерации, постоянным комиссиям и совместным комитетам его палат, Президенту Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему арбитражному суду Российской Федерации, Парламентскому уполномоченному Российской Федерации».

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Федерации по правам человека, законодательному собранию республики, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения, а также группам избирателей численностью не менее одного миллиона человек. Это право осуществляется путем внесения законопроектов и законодательных предложений

Законопроекты и законодательные предложения, внесенные Президентом Российской Федерации, по его просьбе рассматриваются в Верховном Совете Российской Федерации в первоочередном порядке.»

Часть вторую считать частью третьей.

10. Статью 111 изложить в следующей редакции:

«Статья 111. Законопроекты и законодательные предложения вносятся в любую палату. Одобренный палатой законопроект направляется в другую палату, после одобрения которой он становится федеральным законом.

При разногласиях между палатами по законопроекту ими создается на паритетных началах согласительная комиссия. Ее решение по законопроекту рассматривается в Государственной Думе. Вновь одобренный Государственной Думой законопроект направляется в Федеральное Собрание. Если этот законопроект не одобряется Федеральным Собранием, он в течение одного месяца может быть принят в качестве федерального закона Государственной Думой двумя третями голосов избранных в нее депутатов РФ.

Федеральный закон в течение семи дней после его принятия Верховным Советом Российской Федерации направляется Президенту Российской Федерации, который подписывает его в течение 14 дней со дня получения. До истечения этого срока Президент Российской Федерации может возвратить не подписанный им федеральный закон со своими замечаниями в Верховный Совет Российской Федерации. Если федеральный закон принят повторно, но двумя третями голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в каждой палате, то Президент Российской Федерации обязан в течение семи дней после повторного получения закона подписать его.

Федеральный закон должен быть официально опубликован Верховным Советом РФ в течение семи дней после подписания. Порядок и срок вступления федерального закона в силу определяется в самом законе. Если такой срок в нем не определен, закон вступает в силу по истечении семи дней после официального опубликования.

Проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной жизни постановлением Верховного Совета Российской Федерации, принятым по его инициативе или по предложению законодательного собрания республики, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения могут быть вынесены на всенародное обсуждение.»

11. В статье 112 части вторую, третью, пятую и шестую исключить.

12. Статьи 113, 114, 115, 116 исключить.

13. В статье 117:

части первую и вторую исключить;

в части третьей перед словом «избрание» поместить слова «Дача согласия на назначение на должности, в отношении которых это предусмотрено настоящей Конституцией.».

14. Статью 118 изложить в следующей редакции:

«Статья 118. Народный депутат Российской Федерации имеет право обратиться с письменным или устным запросом к Председателю и любому члену Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, председателю Центрального банка Российской Федерации. Должностное лицо, к которому обращен запрос, обязано дать на него устный или письменный ответ в течение семи дней.

Народный депутат Российской Федерации не может быть привлечен к уголовной ответственности, задержан или арестован, подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия палаты Верховного Совета Российской Федерации, в которой он состоит. В период парламентских каникул временное согласие может дать председатель палаты. Задержание и арест до 48 часов допускаются, если народный депутат Российской Федерации застигнут при совершении тяжкого преступления».

15. Статьи 120 и 121 исключить.

Раздел II. Внести в главы 13¹ и 14 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России следующие изменения и дополнения:

16. Часть первую статьи 121¹ после слов «Президент Российской Федерации» дополнить словами «— главой государства».

17. В статье 121⁵:

в пункте 2:

в части второй слова «большинством голосов от общего состава» заменить словами «двумя третями голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в»;

пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3) представляет не реже одного раза в год доклады Верховному Совету Российской Федерации о положении в Российской Федерации, обращается с посланиями к народу и Верховному Совету Российской Федерации;

пункт 4 изложить в следующей редакции:

«4) назначает с согласия Верховного Совета Российской Федерации Председателя, первых заместителей и заместителей Председателя и членов Правительства Российской Федерации, к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, иностранные дела, оборона, безопасность, вопросы федерации и национальной политики, а также назначает иных членов Правительства Российской Федерации;»;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

часть вторую пункта 5 исключить.

пункт 6¹ после слов «ведомств Российской Федерации» дополнить словами «, иных федеральных органов исполнительной власти»;

пункт 7 изложить в следующей редакции:

«7) увольняет в отставку Правительство Российской Федерации и принимает отставку Правительства; увольняет в отставку и принимает отставку отдельных членов Правительства Российской Федерации;»

дополнить статью пунктом 7¹ следующего содержания:

«7¹) представляет Верховному Совету Российской Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, других федеральных судов, председателя Центрального банка Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации; вносит предложения Верховному Совету Российской Федерации об освобождении от должности председателя Центрального банка Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации;»;

абзац первый пункта 11 дополнить словами «и информирует о них Верховный Совет Российской Федерации.»;

абзац второй пункта 11 исключить;

в абзаце третьем пункта 11, который считать абзацем вторым, слова «Съезда народных депутатов Российской Федерации,» исключить.

18. Статью 121¹⁰ изложить в следующей редакции;

«Статья 121¹⁰. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности в случае умышленного грубого нарушения им настоящей Конституции, федеральных законов, а также данной им присяги.

С инициативой отрешения могут выступить не менее двух третей состава любой палаты Верховного Совета Российской Федерации, которые обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о наличии оснований для отрешения. Конституционный Суд Российской Федерации дает свое заключение о наличии или отсутствии таких оснований в течение одного месяца по получении запроса. Если Конституционный Суд Российской Федерации дал заключение о наличии оснований для отрешения, обе палаты Верховного Совета Российской Федерации могут большинством двух третей своего состава отрешить Президента Российской Федерации от должности.

В таком же порядке могут отрешаться от должности вице-президент Российской Федерации, федеральные судьи и другие должностные лица, в отношении которых это предусмотрено Конституцией Российской Федерации или федеральным законом».

19. В статье 121¹¹:

в части первой слова «Председателю Верховного Совета Российской Федерации» заменить словами «председателю Государственной Думы, председателю Федерального Собрания»;

дополнить статью новой частью второй следующего содержания:

«Невозможность дальнейшего осуществления Президентом Российской Федерации своих полномочий по состоянию здоровья, а также невозможность исполнения обязанностей Президента Российской Федерации вице-президентом Российской Федерации по состоянию здоровья устанавливается заключением Конституционного Суда Российской Федерации по представлению государственной медицинской комиссии в порядке, определяемом федеральным законом.»;

часть вторую считать частью третьей.

20. Статью 123 изложить в следующей редакции:

«Статья 123. Правительство Российской Федерации формируется в порядке, установленном настоящей Конституцией и федеральным законом.

По представлению Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации может включить в состав Правительства руководителей центральных исполнительных органов и учреждений, неподведомственных Правительству.

В состав Правительства Российской Федерации с правом совещательного голоса входят по должности руководители соответствующих органов республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения, предусмотренные их конституциями или уставами.

Верховный Совет Российской Федерации может в любое время отрешить от должности любого члена Правительства Российской Федерации за умышленное грубое нарушение настоящей Конституции или федерального закона. Отрешение производится в порядке, предусмотренном статьей 121¹⁰ настоящей Конституции.

Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации».

21. Включить статью 124 следующего содержания:

«Статья 124. Правительство Российской Федерации, его Председатель, первые заместители и заместители Председателя, остальные члены имеют право подать в отставку. Отставка принимается Президентом Российской Федерации. Отставка Председателя Правительства влечет отставку всего Правительства.

Верховный Совет Российской Федерации большинством голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в каждой палате может поставить вопрос об отставке Председателя, первого заместителя или заместителя Председателя, иного члена Правительства Российской Федерации, а также назначенного Президентом Российской Федерации, но не входящего в состав Правительства Российской Федерации руководителя федерального органа исполнительной власти. Если Президент Российской Федерации не увольняет соответствующее должностное лицо в отставку, он обязан обосновать свое решение перед Верховным Советом Российской Федерации на совместном заседании его палат. Признание двумя третями

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в каждой палате Верховного Совета Российской Федерации на их отдельных заседаниях обоснования Президента Российской Федерации неудовлетворительным влечет обязательное увольнение Президентом Российской Федерации указанного должностного лица в отставку без права назначения его на равноценную или вышестоящую должность в течение года в период полномочий данного Президента Российской Федерации».

22. В статье 125:

часть первую после слов «Совет Министров Российской Федерации» дополнить словами «осуществляет исполнительные и распорядительные функции и»; из этой же части исключить слова «Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации и»;

в части второй:

пункт 1 после слов «природных ресурсов;» дополнить словами «осуществляет управление имуществом, находящимся в федеральной государственной собственности;»; после слов «организует управление» добавить слово «федеральными», а слова «республиканского и местного подчинения» исключить;

пункт 2 после слова «бюджета,» дополнить словами «управлению федеральными внебюджетными фондами,»; в этом пункте слова «планы», «планов» заменить соответственно словами «программы», «программ»;

из пункта 3 исключить слово «социалистической»;

В пункте 7 слова «направляет и проверяет работу Советов Министров республик в составе Российской Федерации,» исключить, а слова «государственного управления» заменить словами «исполнительной власти».

23. После статьи 125 включить статью 126 следующего содержания:

«Статья 126. Правительство Российской Федерации ежегодно представляет отчет Верховному Совету Российской Федерации о положении в народном хозяйстве и ходе разрешения социальных проблем.

Председатель, первые заместители и заместители Председателя, остальные члены Правительства Российской Федерации отвечают на запросы и вопросы народных депутатов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом».

Раздел III. Внести следующие изменения и дополнения в отдельные статьи Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России:

24. В части второй статьи 2 слова «Советы народных депутатов, составляющие политическую основу» заменить словами «представительные, исполнительные и судебные органы, установленные настоящей Конституцией».

25. Часть третью статьи 68 дополнить словами «, принимать иные меры по развитию интеграционных процессов.».

26. В статье 70:

дополнить статью новой частью третьей следующего содержания: «Федеральные государственные органы Российской Федерации и государственные органы республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения обеспечивают защиту территориальной целостности Российской Федерации, нерушимость территорий республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения.»;

часть третью считать частью четвертой; в этой части слова «Съездом народных депутатов» заменить словами «Верховным Советом».

27. Статью 85 исключить.

28. В статье 86:

часть первую изложить в следующей редакции:

«Срок полномочий Советов народных депутатов и иных представительных органов независимо от их наименования — четыре года.» часть третью исключить.

29. Статью 86¹ изложить в следующей редакции:

«Статья 86¹. Полномочия законодательного собрания республики, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения, представительного органа местного самоуправления могут быть в случае неоднократного грубого нарушения ими Конституции Российской Федерации и федеральных законов прекращены досрочно постановлением Верховного Совета Российской Федерации, принятым большинством голосов избранных народных депутатов Российской Федерации в каждой палате на основе заключения Конституционного Суда Российской Федерации. Новые выборы назначаются в этом случае немедленно и проводятся в установленные законом сроки».

30. Статью 92 изложить в следующей редакции:

«Статья 92. Право избирать народных депутатов принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, достигшему 18 лет.

Право избираться в Верховный Совет Российской Федерации, в законодательные собрания республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов федерального значения принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, достигшему 21 года. Конституции республик могут устанавливать иной возрастной ценз, для народных депутатов соответствующих республик. В представительные органы местного самоуправления граждане Российской Федерации могут избираться по достижении 18 лет.

Не могут избирать и избираться граждане, признанные судом недееспособными.

Не могут избираться граждане, отбывающие наказание по приговору суда».

31. Статью 100 изложить в следующей редакции:

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

«Статья 100. Мандат депутата несовместим с мандатом депутата в другом представительном органе, с любой должностью на государственной службе или в органе местного самоуправления.

По окончании срока полномочий или в случае досрочной отставки бывший депутат имеет преимущественное право на занятие своей прежней должности на государственной службе или в органе местного самоуправления.

Депутат РФ получает вознаграждение и возмещение своих расходов в соответствии с федеральным законом и не вправе получать никакого иного регулярного вознаграждения. Он также не может занимать какие-либо должности на государственной и иной службе на государственной и иной службе, заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав руководящих органов коммерческих предприятий».

32. В статье 103 слова «Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета или местного Совета народных депутатов» заменить словами «представительного органа, в котором он состоит».

33. В статье 165¹:

в абзаце втором слова «международных договоров Российской Федерации» заменить словами «подписанных международных договоров Российской Федерации до их вступления в силу»;

в абзаце четвертом слова «о конституционности подписанных международных договоров Российской Федерации до их ратификации или утверждения» заменить словами «о наличии оснований для досрочного прекращения полномочий законодательного собрания республики, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения; о конституционности действующих международных договоров Российской Федерации»;».

34. В части первой статьи 176 перед словами «краевой, областной администрации» поместить слова «правительствами республик в составе Российской Федерации»,».

35. В части первой статьи 177 слова «утверждается Съездом Российской Федерации и им подотчетен» заменить словами «по представлению Президента Российской Федерации».

36. В части первой статьи 185 слова «Съезд народных депутатов» заменить словами «Верховный Совет», а слова «а также делегирование полномочий Съезда народных депутатов Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации» исключить.

Раздел IV. Установить на период до вступления в силу новой Конституции Российской Федерации или избрания Верховного Совета Российской Федерации (в соответствии с настоящим Законом) следующий порядок действия высших органов государственной власти:

37. После вступления в силу настоящего Закона народные депутаты Российской Федерации сохраняют свой статус.

Народные депутаты Российской Федерации, не состоящие членами Верховного Совета Российской Федерации, вправе участвовать в заседаниях его палат, состоять в комиссиях и совместных комитетах палат в соответствии с регламентами палат, выполнять депутатские обязанности в своих избирательных округах, не оставляя основного места работы.

38. После вступления в силу настоящего Закона Съезд народных депутатов Российской Федерации действует до избрания Верховного Совета Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом.

Очередные Съезды народных депутатов Российской Федерации проводятся один раз в год. Внеочередные Съезды народных депутатов Российской Федерации созываются Верховным Советом Российской Федерации по своей инициативе либо по предложению не менее одной трети народных депутатов Российской Федерации или Президента Российской Федерации.

К ведению Съезда депутатов РФ относятся:

а) утверждение двумя третями голосов избранных народных депутатов Российской Федерации изменений, внесенных в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России Верховным Советом Российской Федерации в соответствии со статьей 185 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России;

б) пополнение и частичная ротация состава палат Верховного Совета Российской Федерации;

в) заслушивание посланий Президента Российской Федерации о положении в Российской Федерации, ежегодных докладов об осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации, выполнении федеральных программ, посланий Конституционного Суда Российской Федерации;

г) избрание и отзыв Председателя Верховного Совета Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей.

Съезд народных депутатов Российской Федерации принимает по вопросам, указанным в пунктах «а», «б» и «г» части третьей настоящего параграфа, постановления, обязательные для исполнения.

39. Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Совет Министров — Правительство Российской Федерации не издают актов, которые нарушают существующий баланс законодательной, исполнительной и судебной властей.

40. Верховный Совет Российской Федерации осуществляет полномочия, предусмотренные настоящим Законом, за исключением перечисленных в части третьей параграфа 38 и в параграфе 39.

41. Председатель Верховного Совета Российской Федерации:

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

а) осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации;

б) представляет Съезду народных депутатов Российской Федерации кандидатуры для избрания на должности Первого заместителя и заместителей Председателя Верховного Совета Российской Федерации при наличии соответствующих вакансий;

в) председательствует на Съезде народных депутатов Российской Федерации и на совместных заседаниях палат Верховного Совета Российской Федерации;

Первый заместитель и заместители Председателя Верховного Совета Российской Федерации выполняют по поручению Председателя Верховного Совета Российской Федерации отдельные его функции и замещают его, когда он отсутствует или временно не может исполнять свои обязанности.

Президиум Верховного Совета Российской Федерации состоит из Председателя Верховного Совета Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей, председателей палат и их заместителей, председателей постоянных комиссий и совместных комитетов палат Верховного совета Российской Федерации. Он координирует деятельность палат, их комиссий и совместных комитетов палат Верховного Совета РФ.

42. Должностные лица, избранные или назначенные Съездом народных депутатов Российской Федерации либо Верховным Советом Российской Федерации до вступления настоящего Закона в силу, сохраняют свои полномочия, если не будут освобождены от должности Верховным Советом Российской Федерации в установленном Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России порядке.

43. Со дня вступления данного закона в силу Президент Российской Федерации, предусмотренный Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России, сохраняет свой статус и действует в соответствии с полномочиями, установленными Конституцией в редакции настоящего Закона.

44. Назначение судей Конституционного Суда Российской Федерации на вакантные должности не производится.

45. Верховному Совету Российской Федерации в срок до 1 июля 1993 года, исходя из основных положений проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренных шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 года и Верховным Советом Российской Федерации, и с учетом становления многопартийной политической системы принять закон о выборах Верховного Совета Российской Федерации и закон о партиях.

46. Верховному Совету Российской Федерации в ходе своей седьмой сессии привести законодательство Российской Федерации в соответствие с настоящим Законом.

47. Опубликовать массовым тиражом текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России с дополнениями и изменениями, внесенными настоящим Законом, и проект новой Конституции Российской Федерации.

Председателю Верховного Совета
Российской Федерации
Р.И. Хасбулатову

Заместителю Председателя Верховного Совета
Российской Федерации
Н.Т. Рябову

**ПЛАН
ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 28 апреля 1993 г.¹**

I. Работа над проектом Конституции Российской Федерации

В сложившейся политической ситуации, учитывая итоги референдума 25 апреля 1993 года, более рациональным и оправданным представляется следующий порядок работы над проектом Конституции Российской Федерации. Необходимо в ближайшее время направить Президенту Российской Федерации предложение о совместном завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации, в котором указать необходимость такой работы, а также необходимость встречи членов Рабочей группы и руководства Конституционной комиссии (Н.Т. Рябов, О.Г. Румянцев, В.Д. Мазаев, В.Л. Шейнис, Л.Б. Волков) с Президентом Российской Федерации. Встречу необходимо провести не позднее середины мая 1993 года. Предметом разговора должен стать вопрос о подготовке согласованного проекта Конституции Российской Федерации, вокруг которого может быть достигнуто согласие большинства политических направлений в Российской Федерации. К встрече необходимо подготовить сравнительную таблицу проектов, с тем чтобы при встрече вести предметный разговор. Также предложить Прези-

¹ Архив ФКР.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

денту проект распоряжения Председателя Конституционной комиссии по созданию совместной рабочей группы для завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации. Участников со стороны законодательного органа определить в проекте этого распоряжения и согласиться с любыми предложениями Президента по составу со стороны исполнительной власти. Одновременно в проекте такого распоряжения определяются сроки доработки проекта, срок публикации, порядок согласования с субъектами Федерации и представление Съезду народных депутатов согласованного проекта Конституции Российской Федерации. Представить проект может сам Президент как Председатель Конституционной комиссии. Если Президент соглашается с этими предложениями, то надо активно проводить эту работу с максимальным освещением в средствах массовой информации. Кроме того, при встрече с Президентом необходимо указать на Постановление восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, в соответствии с которым Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации и Конституционной комиссии предлагается в трехмесячный срок согласовать проект основных положений новой Конституции Российской Федерации. Этим усилить необходимость согласия. Кроме того, следует обратить внимание Президента на то, что в соответствии с этим же Постановлением предполагается дальнейшее согласование проекта основных положений новой Конституции с субъектами Российской Федерации. Необходимо указать, что это единственный путь, ведущий к согласию.

В том случае, если Президент не соглашается на сотрудничество, необходимо продолжать работу над проектом Конституции Российской Федерации в соответствии с решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации. В соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом Конституции Российской Федерации» Конституционной комиссии поручается продолжить доработку проекта, а Верховному Совету завершить постатейное рассмотрение доработанного проекта. К настоящему времени рассмотрены обеими палатами Верховного Совета Российской Федерации следующие статьи и положения проекта Конституции Российской Федерации: преамбула, раздел первый (статьи 1–12), часть раздела второго (статьи 43–56), статья 57 из третьего раздела. Только Советом национальностей рассмотрены: из раздела второго статьи 13–42, из раздела третьего статьи 58–61.

Необходимо немедленно продолжить постатейное обсуждение проекта Конституции Верховным Советом, с тем чтобы завершить эту работу не позднее 1 июля 1993 года. Как итогом этой работы должно стать постановление Верховного Совета Российской Федерации о внесении проекта Конституции Российской Федерации на специальный Съезд народных депутатов, посвященный вопросу о новой Конституции Российской Федерации, что прямо соответствует вышеупомянутому Постановлению седьмого

Съезда народных депутатов Российской Федерации. Одновременно в конце июля собирается Конституционная комиссия и принимает аналогичное решение, поскольку Постановлением Съезда предусмотрено совместное внесение проекта Конституции Российской Федерации на рассмотрение специального Съезда.

Выполняя же решение восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, необходимо направить Президенту Российской Федерации проект основных положений новой Конституции для согласования. Перед этим необходимо принять решение об этом на Конституционной комиссии и затем на Верховном Совете Российской Федерации и затем направить Президенту Российской Федерации как уже согласованный вариант. Если Президент не отвечает на данное предложение в течение установленного Постановлением Съезда срока, необходимо начать работу согласования проекта основных положений Конституции, а может, и всего проекта с субъектами Российской Федерации, с тем чтобы в 1993 году выйти на принятие новой Конституции Съездом народных депутатов.

Однако перед тем, как проект основных положений, или проект Конституции будет разослан субъектам, Верховный Совет Российской Федерации в соответствии с Постановлением восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 года «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации» (о Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации») должен утвердить порядок учета предложений субъектов Федерации к проекту Конституции.

Рабочая группа Конституционной комиссии 17 марта разослала проект Конституции Российской Федерации в комитеты Верховного Совета Российской Федерации и комиссии его палат с просьбой до 9 апреля представить свои предложения по содержанию основных положений проекта Конституции Российской Федерации, которые могли бы стать предметом для согласования. Однако до настоящего времени предложений не поступило. Необходимо еще раз направить такое письмо.

Реализация вышеизложенных мер предполагает разработку в ближайшее время следующих документов.

1. Проект письма Президенту Российской Федерации с предложением о встрече не позднее середины мая 1993 года.

2. Сравнительная таблица проектов Конституционной комиссии и Президента Российской Федерации.

3. Проект распоряжения Председателя Конституционной комиссии о порядке завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации.

4. Проект Постановления Верховного Совета Российской Федерации о внесении проекта Конституции Российской Федерации на рассмотрение

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Съезда народных депутатов Российской Федерации, посвященного новой Конституции Российской Федерации.

5. Проект Постановления Конституционной комиссии Российской Федерации о внесении проекта Конституции Российской Федерации на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации, посвященного новой Конституции Российской Федерации.

6. Проект основных положений новой Конституции Российской Федерации.

7. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации о направлении Президенту Российской Федерации проекта основных положений новой Конституции Российской Федерации для согласования.

8. Проект постановления Конституционной комиссии Российской Федерации о направлении Президенту Российской Федерации проекта основных положений новой Конституции Российской Федерации для согласования.

9. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации о порядке учета предложений субъектов Российской Федерации к проекту Конституции Российской Федерации.

II. Работа над проектом закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России»

В соответствии с Постановлением девятого Съезда народных депутатов Российской Федерации Конституционной комиссии поручено представить согласованный с субъектами Российской Федерации проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России». В настоящее время Рабочая группа Конституционной комиссии подготовила такой проект и направила его в комитеты Верховного Совета Российской Федерации и комиссии его палат с предложением дать свои замечания не позднее 10 мая 1993 года.

После обобщения замечаний и предложений, полученных от комитетов и комиссий, необходимо созвать Конституционную комиссию (напр., 20 мая 1993 года) и принять решение о направлении проекта закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» субъектам Российской Федерации с указанием сроков рассмотрения и представления замечаний. Затем, после обобщения замечаний субъектов, проект представляется Конституционной комиссией Верховному Совету Российской Федерации (напр., конец июня 1993 года) и затем выносится для принятия на Съезд народных депутатов Российской Федерации.

Реализация вышеизложенных мер по работе над проектом закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основно-

го Закона) Российской Федерации — России» предполагает разработку в ближайшее время следующих документов.

1. Проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России».

2. Проект постановления Конституционной комиссии Российской Федерации о направлении проекта закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» субъектам Российской Федерации для согласования.

3. Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации о включении в повестку дня Съезда народных депутатов Российской Федерации вопроса об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 29 апреля 1993 г.

**О работе по согласованию проекта новой Конституции со всеми
федеральными органами государственной власти и с субъектами
Федерации¹**

*Председательствует Председатель Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

[...]

Н.Т. Рябов. Федосееву слово дайте.

Председательствующий. От Конституционной комиссии, да? Депутат Федосеев, пожалуйста.

И.В. Федосеев, *Ангарский территориальный избирательный округ, Иркутская область, член Совета Республики.*

Уважаемый Верховный Совет! Работа над проектом новой Конституции Российской Федерации постоянно находится в поле вашего внимания, и это освобождает меня от какого-то обстоятельного доклада. Вы знаете, что работа над проектом Конституции Российской Федерации регламентирована решениями первого, шестого, седьмого, восьмого и девятого съездов. Именно в соответствии с постановлениями Съездов был подготовлен проект Конституции Российской Федерации, который Президент Российской Федерации, Председатель Конституционной комиссии доложил пятому Съезду народных депутатов Российской Федерации. Основные положения этого проекта Конституции были одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, и в соответствии с этими решениями велась и ведется его согласованная доработка.

Вы помните, что седьмой Съезд, еще раз рассмотрев ход конституционной реформы в Российской Федерации, признал целесообразным, чтобы новая Конституция была вынесена на специальный Съезд в 1993 году. Тогда же было принято решение основные положения вынести на референдум. Но, учитывая позицию субъектов Федерации в вопросе

¹ Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РФ. 1993. № 28 (часть 2). С. 51–53.

о том, что проведение референдума по основным положениям нецелесообразно, восьмой Съезд народных депутатов в то же время считал необходимым согласовать основные положения проекта новой Конституции со всеми федеральными органами государственной власти и с субъектами Федерации. Эта работа в настоящее время ведется, и ее надо завершить в достаточно сжатые сроки. Здесь предлагается сделать это до 10 июня 1993 года. И Верховному Совету до 1 октября 1993 года вместе с Конституционной комиссией завершить работу над проектом Конституции, включая постатейное его обсуждение. Это позволило бы 10 октября 1993 года опубликовать проект Конституции для всенародного ознакомления, а 17 ноября 1993 года провести тот самый специальный Съезд народных депутатов по проекту новой Конституции, который мог бы ее рассмотреть и принять в соответствии и с решениями седьмого Съезда народных депутатов, и с той инициативой, которая исходила от субъектов Федерации.

Проект постановления исходит из того, что Конституция должна быть документом консолидирующим, а не раскалывающим общество. Поэтому такая большая часть в работе уделяется согласованию и с Президентом, и с другими руководителями органов государственной власти на федеральном уровне и согласованию с субъектами Федерации.

Мне думается, эту работу можно было бы, безусловно, начать немедленно после того, как мы примем это постановление.

Председательствующий. До начала обсуждения надо было бы убрать ссылку на отмененное постановление Съезда. Поэтому пункт 1 лучше прямо начать: «Совету Республики, Совету Национальностей, Верховному Совету...». То есть первые пять строчек постановляющей части просто зачеркнуть. Остальное все оставить как есть.

И.В. Федосеев. Хорошо.

Председательствующий. Есть еще какие-то замечания? Первый микрофон, пожалуйста.

И.В. Виноградова, *Заводской территориальный избирательный округ, Новосибирская область, член Совета Республики.*

У меня не замечание, а вопрос. Почему этот проект вносится от одной фракции, а не от Конституционной комиссии или хотя бы от Совета фракций?

И второй вопрос. По слухам, по крайней мере по заявлениям печати, завтра будет опубликован какой-то проект Президента. Каким образом мы будем работать, имея эти два проекта?

Председательствующий. На Ваш второй вопрос ответить очень просто. Будем работать в рамках Конституции. Конституционная комиссия

во главе со своим Председателем на шестом Съезде предложила проект Конституции, он принят в качестве основных положений. Одобрена основная его концепция. Вот над этим и будем работать.

Пожалуйста, Николай Тимофеевич, по первому вопросу.

Н.Т. Рябов. Дело в том, что нет возможности собрать Конституционную комиссию. Но собиралась Рабочая группа Конституционной комиссии. Мы приглашали всех депутатов и членов комиссии. Определили, что мы составим план работы. Но для того чтобы он был четко скоординирован, нам надо дать «начальное движение», которое закрепилось бы в этом постановлении.

Далее. На заседании Рабочей группы мы очень серьезно отнеслись к опубликованным основным положениям. Посмотрите, уже в пункте 1 записано, что основные положения проекта новой Конституции мы согласовываем и с Президентом, и с другими. Будем направлять и субъектам Федерации. То есть мы не отказываемся от сотрудничества, а наоборот — предлагаем его Президенту в деле формирования текста новой Конституции.

И.В. Федосеев. Действительно, это инициатива депутатов фракции «Россия», к которым могут присоединиться депутаты всех фракций и в целом Верховный Совет.

Председательствующий. Речь идет о том, что надо было указать — группа фракций и прочие. Другие фракции «приревновали». Они, наверное, тоже согласны.

И.В. Федосеев. Возражений нет. Присоединяйтесь!

Председательствующий. Но иногда нужно и тактически, может быть, согласовать. Написали бы «группа фракций», и не было бы вопросов. Я, к сожалению, не заметил этого.

Второй микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Кстати, я присоединяюсь к мнению Ивана Васильевича. Перед лицом Верховного Совета хочу сказать: Вы говорите, что Конституция — поле согласия, а действуете в стиле Президента и выдвигаете документ от какой-то одной политической силы. Считаю, что Рабочая группа Конституционной комиссии, обсудив под руководством Рябова вчера этот вопрос, вполне могла бы выносить на обсуждение этот документ от Рабочей группы. Но это ремарка.

Какие предложения к этому документу?

Во-первых, о пункте 1 постановления. Можно согласиться с предложением Руслана Имрановича, только начать не со слов «Совет Ре-

спублики и Совет Национальностей совместно с Конституционной комиссией», а записать: «Конституционная комиссия совместно с палатами...».

Председательствующий. Можно.

О.Г. Румянцев. Во-вторых, надо добавить важную фразу: «В случае недостижения согласия (если согласовываем с Президентом спорные моменты) спорные положения изложить в виде вариантов». Заранее могу сказать, что по некоторым вопросам президентская команда не пойдет на согласие. Давайте спросим у субъектов Федерации их мнение...

Председательствующий. Это «технология», Олег Германович...

О.Г. Румянцев. Предлагаю включить такую фразу: «В случае недостижения согласия спорные положения изложить в виде вариантов». Мне кажется, это важно.

Председательствующий. Олег Германович, именно это и откроет путь для того, чтобы было как можно больше несогласованностей.

О.Г. Румянцев. Третье мое предложение состоит в том, чтобы не до 1 октября, а до 10 октября завершить. Поскольку сессия откроется в сентябре, надо дать возможность поработать до 10 октября и кое-что подкорректировать.

Потом я хотел бы предложить вниманию Верховного Совета следующее. Мы сегодня получили инициативный проект Шахрая — Алексеева, называемый «президентским проектом». Когда на Рабочей группе мы обсуждали, была высказана поддержка этому предложению. Сейчас секретариат Конституционной комиссии занимается составлением сравнительной таблицы: официальный проект, легитимный проект, прошедший через Съезд, через Верховный Совет, с учетом поправок Президента, через Конституционную комиссию и справа от него — этот самый проект Шахрая — Алексеева. Из этой сравнительной таблицы мы видим, что в основном проект Шахрая — Алексеева текстуально воспроизводит наш проект. Некоторые спорные моменты мы выделим особым шрифтом.

Мое предложение Президиуму, чтобы завтра эта сравнительная таблица по возможности была роздана депутатам. Они должны иметь представление, по крайней мере, чем отличаются эти два проекта, чтобы не было какой-то закулисной таинственности вокруг них. Тогда мы могли бы эти спорные положения выяснить, по ним начать дискуссию и согласовывать с президентской стороной этот вопрос в конструктивном духе, как прошло заседание Рабочей группы Конституционной комиссии.

Председательствующий. Давайте мы теперь все-таки кое-какие изменения сюда внесем. Запишем в пункте 1 Конституционной комиссии вместе с палатами Верховного Совета. Все остальное остается. Что еще?

Из зала. До 10 октября.

Председательствующий. До 10 октября, пункт 4.

О.Г. Румянцев. Надо подредактировать текст.

Председательствующий. Это так. Хорошо. Тогда ставлю на голосование, коллеги? Пожалуйста, первый микрофон.

А.И. Белашов, *Ворошиловский территориальный избирательный округ, Ростовская область, член Совета Республики.*

Руслан Имранович! В целях большего согласования позиций Верховного Совета и субъектов Федерации, мне думается, немаловажно было бы записать о том, чтобы провести парламентские слушания между 20 мая и 10 июня. И на этом форуме устранить как можно больше недостатков.

Председательствующий. Хорошо, давайте запишем: провести парламентские слушания с приглашением всех субъектов Федерации, специалистов, ученых.

А.И. Белашов. Да, да. И тогда мы уберем это противоречие даже между президентским...

Председательствующий. Так противоречия нет. Субъекты Федерации будут вполне довольны, откровенно говоря, если мы эту часть Федеративного договора перенесем сюда. Их это устраивает. И нас это устраивает. Но дальше, чтобы не было иных суждений по этому вопросу, имейте в виду: когда мы в буквальном смысле «выколачивали» Федеративный договор, то сделали практически невозможное. Причем это шло очень сложно, я хочу вам сказать. Если идти еще и дальше на уступки, так начался бы процесс распада, то есть далее идти по пути требований было уже невозможно. Это надо иметь в виду всем, кто хотел бы сохранить целостность государства. Почему я так говорю? Потому что в последнее время до меня дошли разговоры из Ново-Огарева. У меня лично не лежит душа к этому названию, но огаревский процесс связан, сами знаете, с какими делами. Так вот, отсюда уже доносятся слухи — уже о конфедерации заговорили и так далее. Думаю, это не тот путь, который нужен. Я имею в виду позитивное развитие.

Поэтому Вы правы, здесь надо дописать один пункт: провести слушания.

Можно теперь принять постановление с этим пунктом? Ставлю на голосование. Я имею в виду то, что Белашов говорил: парламентские слушания с участием субъектов Федерации. Идет голосование.

Результаты голосования

За.....147
Против.....1
Воздержалось.....1
Голосовало.....149
Не голосовало.....98
Принимается.

Значит, конституционный порядок, легитимность Съезда отныне уже не подвергаются сомнению. Единственное, что от нас требуется, конечно, ускорить работу. Если нам удастся, давайте будем еще более динамично работать. Но хотелось бы действительно совместно осуществлять... Еще что-то? [...]

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 29 апреля 1993 г. № 4907-1¹**

**О завершении работы над проектом
Конституции Российской Федерации**

Во исполнение Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» и Постановления восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 года «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)» Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Конституционной комиссии совместно с Советом Республики и Советом Национальностей Верховного Совета Российской Федерации завершить до 20 мая 1993 года доработку и согласование с Президентом Рос-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 696.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

сийской Федерации проекта основных положений новой Конституции Российской Федерации и направить их на согласование в республики в составе Российской Федерации, края, области, автономную область, автономные округа, города федерального значения.

2. Верховным Советам республик в составе Российской Федерации, краевым, областным, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Советам народных депутатов рассмотреть на своих сессиях проект основных положений новой Конституции Российской Федерации и до 10 июня 1993 года направить в Конституционную комиссию свои замечания и предложения по указанному проекту.

3. Провести 25 мая 1993 года парламентские слушания по проекту основных положений новой Конституции Российской Федерации с приглашением представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, ученых-юристов, специалистов в области государственного права.

4. Предложить Конституционной комиссии до 30 июня 1993 года доработать проект новой Конституции Российской Федерации с учетом предложений республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения и представить доработанный проект новой Конституции Российской Федерации на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации.

5. Верховному Совету Российской Федерации завершить до 10 октября 1993 года постатейное рассмотрение проекта новой Конституции Российской Федерации.

6. Опубликовать не позднее 15 октября 1993 года доработанный проект новой Конституции Российской Федерации.

7. В соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» созвать 17 ноября 1993 года Съезд народных депутатов Российской Федерации для рассмотрения и принятия новой Конституции Российской Федерации.

8. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству совместно с Конституционной комиссией с учетом интересов субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти до 1 июня 1993 года подготовить проект закона об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, связанных с порядком принятия новой Конституции Российской Федерации. Представить указанный проект закона на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации с последующим вынесением его на ближайший Съезд народных депутатов Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

СОСТАВ
рабочей комиссии по доработке проекта
Конституции Российской Федерации¹

Ельцин Б.Н.	Президент Российской Федерации
Черномырдин В.С.	Председатель Совета Министров — Правительства Российской Федерации
Алексеев С.С.	председатель Совета Исследовательского центра частного права
Баранников В.П.	Министр безопасности Российской Федерации
Безруков И.А.	заместитель председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
Варов В.К.	председатель подкомитета Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
Волков Н.М.	глава администрации Еврейской автономной области
Грачев П.С.	Министр обороны Российской Федерации
Еттылен В.М.	председатель Чукотского областного Совета народных депутатов
Ждановский А.М.	председатель Краснодарского краевого Совета народных депутатов
Золотухин Б.А.	заместитель председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству

¹ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 458. Л. 11–13.

Из материалов совещания руководителей республик в составе РФ, глав администраций краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга в Администрации Президента РФ от 29 апреля 1993 г. — *Примеч. ред.*

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Калмыков Ю.Х.	исполняющий обязанности Министра юстиции Российской Федерации
Козырев А.В.	Министр иностранных дел Российской Федерации
Комаров Е.Б.	глава администрации Мурманской области
Котенков А.А.	начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации
Лебедев В.М.	Председатель Верховного Суда Российской Федерации (по согласованию)
Лужков Ю.М.	мэр города Москвы
Маточкин Ю.С.	глава администрации Калининградской области
Мирзабеков А.М.	Председатель Совета Министров Республики Дагестан
Немцов Б.Е.	глава администрации Нижегородской области
Николаев М.Е.	Президент Республики Саха (Якутия)
Ножиков Ю.А.	глава администрации Иркутской области
Памфилова Э.А.	Министр социальной защиты Российской Федерации
Райфикешт В.Ф.	глава администрации Алтайского края
Рахимов М.Г.	Председатель Верховного Совета Республики Башкортостан
Россель Э.Э.	глава администрации Свердловской области
Рябов Н.Т.	заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации (по согласованию)
Слива А.Я.	официальный представитель Президента Российской Федерации по правовым вопросам в Верховном Совете Российской Федерации
Собчак А.А.	мэр города Санкт-Петербурга
Спиридонов Ю.А.	Председатель Верховного Совета Республики Коми

Проект состава рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ

Степанов В.Н.	Председатель Верховного Совета Республики Карелия
Тяжлов А.С.	глава администрации Московской области
Федоров Б.Г.	заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, Министр финансов Российской Федерации
Федотов М.А.	Министр печати и информации Российской Федерации
Филатов С.А.	Руководитель Администрации Президента Российской Федерации
Хубиев В.И.	Председатель Совета Министров Карачаево-Черкесской Республики, член Конституционной комиссии
Шаймиев М.Ш.	Президент Республики Татарстан
Шахрай С.М.	заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, председатель Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей
Шейнис В.Л.	заместитель ответственного секретаря Конституционной комиссии
Шелов-Коведяев Ф.В.	член Конституционной комиссии
Шумейко В.Ф.	первый заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации
Яковлев В.Ф.	Председатель Высшего Арбитражного суда Российской Федерации (по согласованию)
Яров Ю.Ф.	заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации

СТЕНОГРАММА СОВЕЩАНИЯ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИК В СОСТАВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИЙ
КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ,
ГОРОДОВ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
от 29 апреля 1993 г.¹

*Председательствует
Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин*

Председательствующий. Приветствую участников Совещания. Для участия в нем приглашены президенты, председатели Верховных Советов, председатели Советов Министров республик, главы администраций краев, областей, других субъектов Российской Федерации.

Прежде всего поздравляю всех с успешным завершением референдума. То, что мы провели его практически по всей Российской Федерации, говорит о том, что мы можем работать вместе, заработал и федерализм. Конечно, в республиках, краях, областях, во всех субъектах Федерации референдум прошел по-разному — и по степени участия, и по политической активности, и по результатам голосования. Но это и свидетельство того, что, действительно, у нас обстановка разная, скажем, на Северном Кавказе, Дальнем Востоке или в центре России. Для соответствующего анализа очень много пищи. Сейчас мои помощники, Президентский совет, аналитические центры, эксперты и специалисты размышляют над теми различиями, которые проявились по регионам. Но я надеюсь, что вы лучше знаете у себя обстановку и найдете какую-либо форму — не сегодня, так в другие дни — все-таки проинформировать меня о том, как прошел референдум. Некоторые из участников совещания это уже сделали, но, конечно, не все.

Второй успех — положительная оценка народом политики реформ. Больше половины регионов сказали «да» этой политике. Сейчас больше заботят регионы, пусть их и меньшая часть, но там за проводимую социально-экономическую политику высказалось менее половины голосовавших. Конечно, основные причины этого понятны, но все же каждый из вас знает только свои, характерные для вашей республики, края, области побуждения, которые заставляли говорить «нет». Иногда это были не столько эко-

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 1. М., 1995. С. 3–10.

номические, сколько политические причины, в ряде случаев связанные с определенными ситуациями, событиями и поступками руководителей.

Я упомянул политические причины. Среди них есть общие для всех. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика мирным путем стала Российской Федерацией. Государство сменило не только свою «юридическую личность», но и общественный строй, первый раз в таком качестве выразив доверие Президенту и одобрив социально-экономическую политику. Конституция у нас пока старая, с большим количеством изменений и дополнений. Этот Основной Закон тянет государство назад, в прошлое. С прошлым, понятно, порвать нельзя, историческую память нужно сохранять, но надо идти вперед, жить по новым нормам и правилам, конечно, если эти правила соответствуют действительности, ясны и понятны и, самое главное, внутри не противоречат друг другу, как это имеет место сейчас, в действующей Конституции.

Поэтому Российской Федерации нужен новый Основной Закон (Конституция). Проект этой Конституции я вам сегодня представляю. Подробнее о ней скажет крупнейший наш ученый-правовед Сергей Сергеевич Алексеев.

Я не только как Президент, но и как Председатель Конституционной комиссии хотел обратить ваше внимание на следующее.

Во-первых, это проект комплексный, он вобрал в себя все лучшее из получивших в последнее время политической резонанс конституционных проектов.

Во-вторых, он уже, если так можно выразиться, частично действующий благодаря Федеративному договору, который полностью, как того просили и требовали субъекты Федерации, вошел в проект Конституции как отдельная его глава.

В-третьих, если говорить предельно строго, это лишь проект, и потому именно от вас я жду в первую очередь не только замечаний, но и предложений. Еще лучше, чтобы были конкретные формулировки. Именно вы должны, субъекты Федерации или представители субъектов Федерации, внести свой вклад в конституционное творчество Российской Федерации. Замечания и предложения надо дать как можно быстрее. Определена дата — 13 мая. Сможете успеть? Нет? Ну, еще неделю, 20 мая. Хорошо? Значит, 20 мая.

Так, хотелось бы доработать проект и потом созвать Конституционное совещание или Конституционное собрание для того, чтобы рассмотреть проект, который получится. Может быть, сделать таким образом. На это Конституционное совещание, собрание выдвинуть по два представителя от каждого субъекта Федерации. Вы сами решите, как их называть, назначить, выбрать, делегировать. Это ваше дело. Это могут быть

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

представители исполнительной и законодательной власти. Может, вы решите иначе, но главное, чтобы это Собрание было работоспособным — в смысле работы над проектом Конституции. Лучше, если среди ваших представителей будут в том числе юристы, экономисты, управленцы. Но это на ваше усмотрение. Я со своей стороны направляю на это Собрание известных в России высококвалифицированных юристов-профессионалов. И хорошо бы к концу мая — началу июня уже иметь согласованный вариант проекта Конституции Российской Федерации. А сейчас слово представляется Сергею Сергеевичу Алексееву. Пожалуйста, Сергей Сергеевич.

С.С. Алексеев, *председатель Совета Исследовательского центра частного права.*

Уважаемые высокие представители республик, краев, областей, всех субъектов Федерации! Я имею честь в краткой форме, не очень затягивая свое выступление, сказать о концептуальных политико-правовых основах того проекта, который вы сегодня получили, то есть сказать о том, на чем построен этот проект. И чтобы не «мудрствовать лукаво», я хочу сразу же сказать самое главное о сути этого проекта. А суть эта заключается в том, что вами получен не просто очередной проект, а проект Конституции возрождения и единения России, возрождения и единения российских народов и конца тоталитарного режима.

Вот из этих двух составляющих образуется суть представленного вам проекта. Поэтому главное, что заключается в этом документе, состоит в том (и этим руководствовались люди, оформляющие его), чтобы закрепить общие значимые ценности цивилизации, апробированные и действующие в мире ценности, такие, как свобода, собственность, обеспеченность личности, ее защищенность.

Надо отметить также, как сказал Борис Николаевич, что при работе над этим проектом было взято все самое ценное, что имелось в предшествующих проектах, и я заявляю с полной уверенностью, что за основу в ряде случаев были взяты и идеи проекта, который был одобрен Съездом народных депутатов. И я как профессионал должен сказать им спасибо, потому что они были пионерами. Они первые сказали слово, демократическое слово конституционного развития.

Кроме того, разумеется, были взяты идеи и из других проектов, наиболее существенным из которых является проект Андрея Дмитриевича Сахарова — нашего великого российского гражданина и гражданина мира, его идеи о правах человека, свободах, защищенности личности.

Вместе с тем не надо думать, что этот проект является простым собранием отдельных кусочков из предшествующих документов. В нем имеется комплекс единых идей, идейный стержень, на который нани-

зывались все конструктивные, лучшие положения. Этот комплекс идей, единый стержень можно свести к следующим пяти положениям. Краткое их значение можно назвать — человек, крепкая стабильная власть, экономическая свобода на основе закона, правосудие и действительная Федерация. Разрешите мне очень кратко по каждому из пунктов сказать несколько слов.

Что значит — человек? Так сложилось, и ко мне обращаются корреспонденты и многие другие, и говорят: «Ну, что Конституция? Ну, вы там пишете для властей законы. А какое это имеет значение для каждого рядового человека?». Я вам должен со всей определенностью сказать, что одной из центральных идей при подготовке этого документа была та, чтобы этот документ дошел до каждого человека, чтобы этот документ был Конституцией каждого человека. Вот почему на первом месте (и здесь вы можете следить за схемой, потому что это соответствует логике представленного вам документа) стоят права и свободы человека. Это — его право на жизнь, это — его право на неприкосновенность, свобода совести и свобода мысли, свобода собственности. И, может быть, еще более существенное — что они получают предельную и прежде всего правосудную защищенность.

Мне кажется, что если эту идею довести до всех людей, и каждый почувствует, что это его Конституция, а не просто властей — кто-то что-то там выдумал, — его Конституция, каждого человека, то жизнь нашей Родины, России коренным образом изменится.

Второй момент, идея которого заложена в этом документе, — твердая стабильная власть.

Я думаю, что наше общество измучилось от безвластия, измучилось от существующей вакханалии. Поэтому, я думаю, впервые в России в этом проекте заложена идея строгой организации власти, когда каждое подразделение не вмешивается в дела соседей, занимается своим собственным делом, и только.

Глава государства — это глава. Его ответственность — за целостность государства. Он принимает меры, чтобы работал весь государственный аппарат, предотвращает разного рода кризисные ситуации, напрямую курирует Правительство. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации. Причем Федеральное Собрание — это законы. Правительство — это управление. Суды — это правосудие. Каждый занимается своим профессиональным делом, не претендуя ни на что другое. Вот почему через проект протянута идея президентского начала. Может быть, не в том виде, как это закреплено в учебниках, каких-то классических формах. Но президентское начало как главенствующее. Вот почему здесь проведена идея самостоятельного и

ответственного Правительства, которое формирует свою команду и работает свободно, решая все свои вопросы по оперативному управлению. Вот почему по согласованию с Советом Федерации утверждается единая управленческая вертикаль.

Вместе с тем я должен подчеркнуть, что эта организация стабильной, крепкой и способной, надежной власти строится на последовательной демократической основе — на народовластии. Что это означает? Не нужно понимать это примитивно, а нужно понимать в контексте современной мировой значимости демократии. По крайней мере, три вещи я хотел бы отметить.

Источником власти, первичным лицом во власти, которое дает мандаты, является непосредственно народ. Он избирает Президента, по проекту Конституции, он избирает Федеральное Собрание, он решает коренные вопросы, как это случилось на днях, путем референдума. Народ решает дело.

Кстати сказать, я тут чуть-чуть отвлекаюсь, мы недооценивали народ до последнего времени. Мы все болтали и говорили от имени народа. Народ велел. А вот впервые за последние годы спросили народ, и он оказался мудрым народом, более мудрым, чем многие из нас. Ваш покорный слуга, может быть, иной раз тоже фигурировал этими словами.

Ю.А. Спиридонов, *Председатель Верховного Совета Республики Коми.*

Не впервые.

С.С. Алексеев. Ну, не впервые. За последнее время так спросили. Вы знаете, я побывал на избирательных участках и увидел настроение людей. Они чувствуют, что наконец-то их спросили. Избиратели говорили: «Что вы все за нас решаете?». Вот вопросы. Пусть они были не совсем корректные, в чем-то лукавые вопросы. Но все-таки спросили народ.

Дальше, что относится к демократии? Это — недопустимость концентрации власти в каком-либо органе. Нельзя, чтобы какой-либо орган, кто-либо — Федеральное Собрание, Президент или кто другой — обладал всевластием. Нужно, чтобы власть была распределена и каждый занимался своим собственным делом.

Наконец, это идея местного самоуправления, которая отделена от непосредственно государственной власти, обладает внутренней суверенностью и должна решать все местные вопросы с опорой на население.

Третье, что относится к идеям, заложенным в проекте. Это экономическая свобода в рамках закона. Я тоже, может быть, выскажу мысль, которая исходит от меня, связанную с моими собственными представлениями. В чем-то, может быть, неверная. Ведь у нас полусвобода. Мы как-

то находимся на полпути. Но надо решать. Или давайте возвращаться к одной фабрике, с обкомами, с диктатом, Госпланом. Или давайте уж дадим настоящую экономическую свободу, основанную на законе. Нельзя полурыночное хозяйство создавать.

Нужно создать единые конституционные, правовые основы. Они выражены в Конституции. А вот другой документ, над которым мы сейчас работаем, — Гражданский кодекс, чтобы были развязаны руки в экономической деятельности, чтобы никто не мешал, чтобы никто не лез, чтобы все — в рамках закона. И вот такие идеи заложены в Конституции, в статьях 21, 22, 23. Устанавливается в статье 63 свободное обращение финансов и товаров по всей территории России, то есть устанавливаются конституционные основы свободной экономической деятельности, без которой ни рынка, ни предпринимательства не будет.

Четвертое — это верховенство правосудия. Я глубоко убежден, что настоящий демократический строй никогда не утвердится, если не будет торжества правового суда. Чтобы не чиновник какой-нибудь в любой инстанции (чем ниже, тем у него стремление к власти больше), а суд решал все спорные вопросы. И поэтому сохраняются все три ветви судебной власти: Конституционный Суд, решения которого окончательны, Арбитражный Суд и Верховный Суд по общим гражданским вопросам, и, кроме того, Высшее судебное присутствие, которое объединяет руководителей этих судов, где они поочередно председательствуют и решают самые важные вопросы, например, толкование Конституции, чего сейчас ни один судебный орган вообще не рассматривает и не решает.

И, наконец, последнее, но, может быть, самое близкое для вас и, скажу откровенно, для меня очень близкое. Это — пятое, введение действительной Федерации. Я думаю, надо прекратить лгать нам всем. У нас не было и сейчас нет настоящей Федерации. У нас было унитарное государство, и сейчас в России в основном существуют унитарные государства с вкраплениями автономий. И вот те процессы дезинтеграции, которые сейчас намечаются, которые всех пугают, происходят, по моему убеждению, потому, что не дали настоящей свободы, не дали настоящей автономии.

У людей возникает протест и стремление уйти. И настоящая Федерация, по моему убеждению, будет создана тогда, когда полноправные субъекты Федерации сами будут решать все свои вопросы. И в проекте Конституции заложена идея настоящей (тут, правда, нам некоторые юристы делали замечания, но я считаю, что это хороший термин), полнокровной Федерации, насыщенной, имеющей глубокий смысл. Так и построен сам проект Конституции.

Есть первый раздел и какие-то общие принципы, права человека, правосудие, они общезначимы. А второй раздел — это Федеративный договор, в котором по доброму согласию должны решаться все вопросы за столом переговоров. Я думаю, что при таком построении Конституции, когда будут все субъекты Федерации действительно обладать надлежащей самостоятельностью, а за этими пределами, за пределами каких-то общезначимых принципов, за пределами договорных отношений — полная свобода, куда никто не вправе вмешиваться. Вот тогда заработает наше Российское великое государство.

Борис Николаевич уже говорил о том, что, конечно, это только еще проект. Даже в последнем, розданном вам материале, я вчера с горечью узнал, что допущены какие-то опечатки. Простите нас за это. При ротационном распространении видны не все слова, непрерывная работа идет. Сегодня к концу дня в газете «Известия» будет опубликован полностью отработанный проект.

Но, разумеется, над ним будет продолжаться работа, проект должен совершенствоваться. Ваше слово здесь будет очень значимо, к нему, разумеется, прислушаются все, кто будет работать над этим документом.

И я думаю, его нужно принимать на настоящей демократической основе. Теперь для этого есть предпосылки. Потому что, по нашему убеждению, убеждению многих, референдум сейчас дал новую легитимацию Президенту. Теперь это уже не РСФСРовский Президент, а это уже Президент новой, демократической, свободной России. И он может здесь проявить инициативу в организации всего этого процесса,

А я скажу не просто потому, что такая аудитория, — мои друзья подтвердят, что я непрерывно об этом говорю и пишу. Здесь главное, решающее слово за субъектами Федерации, потому что если у нас федеративное государство, то первоначальными носителями суверенитета являются субъекты Федерации. И ваша инициатива, ваше слово, мне кажется, будут здесь решающими.

Я думаю, что перед нами встанут определенные трудности, непросьты, видимо, будут процессы, здесь все непросьто. Но победит разум. Победит здравый смысл. Победит настоящее цивилизованное начало, и мы выйдем на Конституцию, которая достойна нашей великой России. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Сергей Сергеевич.

Имелось в виду сегодня проинформировать вас, а не просто раздать вам этот проект и ничего не сказать. Нам хотелось в общих чертах раскрыть первоначальные основы и принципы этого документа. А дальше уже вам работать с этим проектом, как мы и договорились.

КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Раздел первый

Глава 1. Общие положения. Права и свободы человека

Глава 2. Граждане Российской Федерации

Глава 3. Российская Федерация

Глава 4. Президент Российской Федерации

Глава 5. Федеральное Собрание

Глава 6. Правительство Российской Федерации

Глава 7. Правосудие

Глава 8. Местное самоуправление

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции

Раздел второй

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, г.г. Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ

Раздел третий.

Переходные положения

КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Многонациональный народ Российской Федерации, соединенный общей судьбой на своей земле, чтя память предков, передавших ему любовь к Отечеству, светлую веру в добро и справедливость, утверждая свободу, права человека и достойную жизнь, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, возрождая Россию и делая незыблемой ее демократическую государственность, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимает Конституцию Российской Федерации.

¹ Известия (Московский выпуск). 1993. 29 апр.

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА

Статья 1

Российская Федерация — Россия есть демократическое правовое светское федеративное государство, высшими ценностями которого являются человек, его достоинство, неотъемлемые права и свободы.

Единственным источником государственной власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Статья 2

Россия является федеративным государством — Российской Федерацией, объединяющей субъектов Федерации на основе Конституции и Федеративного договора как ее неотъемлемой части.

Статья 3

Российская Федерация является демократической республикой.

Государственный строй Российской Федерации основан на народовластии. Народ России осуществляет свою власть непосредственно или через своих представителей.

Статья 4

Государственная власть в Российской Федерации основывается на разделении законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономными областями, автономными округами.

Статья 5

На территории Российской Федерации обеспечивается единство государственной власти. Ее представляют и осуществляют:

глава государства — Президент Российской Федерации;

законодательная власть — Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации;

исполнительная власть — Правительство Российской Федерации;

судебная власть — суды и судьи системы правосудия Российской Федерации.

Государственную власть в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах в соответствии с Федеративным договором осуществляют образуемые ими органы законодательной (представительной) и исполнительной власти.

Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание и другие выборные государственные органы Российской Федерации и субъектов Федерации избираются гражданами Российской Федерации.

Отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно местное самоуправление.

Статья 6

Никакая идеология и религия не могут устанавливаться в России в качестве государственных и обязательных.

Никакая партия и церковь не могут находиться под опекой или контролем государства.

Статья 7

Высшим выражением непосредственной власти народа Российской Федерации являются выборы гражданами своих представителей в органы власти и общенародный референдум, проводимые свободным всеобщим, равным, прямым, тайным голосованием.

Основания и порядок проведения общенародного референдума устанавливаются федеральным конституционным законом.

Статья 8

В Российской Федерации признаются и гарантируются основные права и свободы согласно Всеобщей декларации прав человека и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Основные права и свободы человека принадлежат каждому в России от рождения.

Статья 9

Все равны перед законом и судом.

Равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Мужчина и женщина имеют равные права и свободы.

Права и свободы лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, гарантируются в соответствии с настоящей Конституцией, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Статья 10

Права и свободы человека являются в России непосредственно действующими. Они как таковые определяют смысл, содержание и применение законов, обязывают законодательную, исполнительную власти, местное самоуправление и обеспечиваются правосудием.

Статья 11

Человеческое достоинство в России неприкосновенно. Ничто не может быть основанием для его умаления.

Статья 12

Каждый имеет право на жизнь, личную неприкосновенность, свободу и безопасность.

Никто не может быть подвергнут пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Статья 13

Каждый имеет право на свободу частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Статья 14

Каждому гарантируется право на свободу совести, духовную свободу, свободу вероисповедания, религиозную или атеистическую деятельность, свободу мысли и выражение своих мнений и убеждений, свободное развитие своей личности.

Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Статья 15

Каждый имеет право на свободу слова, свободное распространение своих мыслей и идей, право искать, получать и свободно передавать и распространять информацию.

Гарантируется свобода печати. Цензура запрещается.

Статья 16

Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на всей территории Российской Федерации.

Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации, гражданин Российской Федерации вправе беспрепятственно возвращаться на родину.

Статья 17

Каждый имеет право на свободу и тайну переписки, тайну почтовых, телеграфных, телефонных и иных сообщений.

Статья 18

Признается право на объединение и свободу ассоциации.

Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Статья 19

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Статья 20

Жилище неприкосновенно, никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц.

Статья 21

Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Собственность неприкосновенна, никто не может быть произвольно лишен своего имущества.

Право частной собственности является естественным правом человека.

Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю и любое другое имущество, приобретенное в соответствии с законом, продавать, дарить, завещать, распоряжаться этим имуществом иным образом по своему усмотрению.

Статья 22

Каждому принадлежит право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и имущества для любой не запрещенной законом экономической деятельности.

Статья 23

Труд свободен. Каждый имеет право распоряжаться своими способностями к труду, свободно выбирать род деятельности и профессию.

Принудительный труд запрещен.

Статья 24

Перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека.

В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека.

Условия и порядок осуществления прав и свобод могут быть установлены только законом.

Отдельные ограничения прав и свобод человека могут вводиться лишь федеральным конституционным законом в случаях, когда это необходимо для защиты прав и охраняемых законом интересов других лиц, защиты государственного строя, обеспечения безопасности и общественного порядка, охраны здоровья и нравственности.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Ничто не может служить основанием для отступления от положений статей 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 Конституции.

Статья 25

В условиях чрезвычайного положения отдельные ограничения прав и свобод могут устанавливаться лишь в том случае, когда актом, вводящим чрезвычайное положение, предписаны такого рода ограничения, пределы и срок их действия.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

Статья 26

Никто не может быть признан совершившим преступление и подвергнут наказанию, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законом, и установлена приговором суда.

Заключение под стражу и лишение свободы допускаются исключительно на основании закона и по решению суда.

До судебного разбирательства лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 36 часов.

Смертная казнь впредь до ее полной отмены может применяться как исключительная мера наказания за умышленное убийство и уничтожение людей при совершении тяжких преступлений и только по приговору суда с участием присяжных.

Статья 27

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами свободно осуществляется их собственниками, если это не ведет к утрате природных богатств и не нарушает интересов лиц, проживающих на данной территории.

Не допускается использование свободы экономической деятельности для монополизации и недобросовестной конкуренции.

Статья 28

Иностранцы, преследуемые за свою деятельность в пользу свободы и лишённые в своей стране основных прав и свобод, имеют в Российской Федерации право на убежище.

В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические, а также иные действия, не признаваемые законом Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в преступлении, осуществляется на основе федерального закона или международного договора.

Статья 29

Российская Федерация гарантирует государственную защиту прав и свобод человека.

Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми предусмотренными законом способами.

Статья 30

Государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Статья 31

Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемление прав граждан, могут быть обжалованы в суд.

Статья 32

Права жертв преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба как за счет виновных, так и за счет государства.

Статья 33

Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящей судебной инстанцией в порядке, установленном законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

Никто не должен дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение.

При осуществлении правосудия не допускаются доказательства, полученные с нарушением закона.

Статья 34

Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

Закон, предусматривающий наказание граждан или ограничение их прав, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке.

Статья 35

Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом. Законом

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

могут устанавливаться и иные случаи освобождения от обязанности давать показания.

Статья 36

Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, эта помощь оказывается бесплатно.

Каждое задержанное, заключенное под стражу или обвиняемое в совершении преступления лицо имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения и вправе не давать показания в отсутствие адвоката (защитника).

Статья 37

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей.

ГЛАВА 2. ГРАЖДАНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 38

Принадлежность человека к Российской Федерации и его статус определяются российским гражданством.

Каждый родившийся и постоянно проживающий в России имеет право на российское гражданство.

Все граждане субъектов Федерации являются гражданами Российской Федерации.

Каждый гражданин Российской Федерации пользуется на территории каждого субъекта Федерации теми же правами и несет те же обязанности, что и гражданин данного субъекта Федерации.

Приобретение российского гражданства, добровольный отказ от него регулируются федеральным законом.

Статья 39

Гражданин Российской Федерации не может быть лишен ни своего гражданства, ни права изменить его.

Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы России.

Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Законы о правах и обязанностях граждан должны носить общий характер, одинаково применяться ко всем гражданам и не создавать ни для кого из них преимуществ и привилегий, кроме тех, которые предусмотрены Конституцией и законом в целях социальной защиты граждан.

Никакая личная повинность, налоги, сборы не могут быть установлены иначе как на основании закона.

Статья 40

Гражданин Российской Федерации может иметь также гражданство иностранного государства — двойное гражданство в соответствии с федеральным законом и международным договором.

Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором.

Статья 41

Граждане Российской Федерации становятся совершеннолетними и могут самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности в возрасте 18 лет. Исключения из этого устанавливаются законом.

Статья 42

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и могут избираться в соответствии с законом в государственные органы и органы местного самоуправления.

В выборах принимают участие граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда.

Статья 43

Семья, материнство и детство — предмет заботы всего общества и преимущественной охраны со стороны закона; забота о детях, их воспитание — естественное право и обязанность родителей.

Труд по воспитанию детей приравнивается ко всякому другому труду, является основой для обычного и достойного социального обеспечения.

Статья 44

В Российской Федерации гарантируется социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца.

Пенсии, социальные пособия, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями общества должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

Многодетные семьи, инвалиды войны и невоенного времени, жертвы репрессий, вдовы и сироты жертв войны и репрессий, лица, страдающие неизлечимыми физическими и психическими заболеваниями, дети-сироты и дети, лишенные родительского попечения, имеют право на преимущественное социальное обеспечение.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Статья 45

В Российской Федерации принимаются необходимые меры по обеспечению каждой семьи благоустроенным жильем путем возмездной или безвозмездной передачи в собственность граждан квартир и домов, построенных за счет государства и органов местного самоуправления, предоставления малоимущим в пользование за доступную плату жилья из государственных и муниципальных фондов, а также в других установленных законом формах.

Статья 46

Граждане имеют право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на равное вознаграждение за равный труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.

Статья 47

Граждане имеют право на квалифицированную медицинскую помощь в системе здравоохранения. Гарантируется развитие всех форм оказания медицинских услуг, включая бесплатное и платное медицинское обслуживание, а также медицинское страхование; поощряется деятельность, способствующая экологическому благополучию, укреплению здоровья, развитию физической культуры и спорта.

Статья 48

Деятельность государства по обеспечению социальных нужд граждан не должна приводить к замене государственным попечительством экономической свободы и активности, предпринимательской инициативы, возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

Статья 49

Свобода литературного, художественного, научного и технического творчества, преподавания, а также интеллектуальная собственность охраняются законом.

Граждане имеют право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, равный доступ к культурным ценностям.

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры и природы.

Статья 50

Уплата установленных законом налогов является долгом и обязанностью граждан и их объединений по обеспечению расходов государства на оборону, социальные и иные государственные нужды.

Статья 51

Обеспечение условий для образования — публичный долг и обязанность государства. Условия и порядок образования и деятельность государственных, муниципальных, частных школ и иных учебных заведений определяются законом. Среднее школьное и профессиональное образование субсидируется государством и может быть получено любым гражданином бесплатно.

Статья 52

Защита Отечества является долгом гражданина.

Гражданин несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

Гражданин, убеждениям и вероисповеданию которого противоречит несение военной службы, а также в иных установленных законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Статья 53

Граждане обязаны сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Статья 54

Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности ее граждан, кроме случаев, установленных федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, заключенными на принципах взаимности.

ГЛАВА 3. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Статья 55

Российская Федерация как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов.

Субъекты Федерации состоят из самоуправляющихся территориальных общностей и самостоятельно определяют свое территориальное устройство.

Статья 56

В составе Российской Федерации находятся:

Республика Адыгея (Адыгея), Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Горный Алтай, Дагестанская Советская Социали-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

стическая Республика — Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия — Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Мордовская Советская Социалистическая Республика, Республика Саха (Якутия), Северо-Осетинская Советская Социалистическая республика, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тува, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чуваш республики;

края: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский;

области: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Читинская, Ярославская;

города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург;

автономная область: Еврейская;

автономные округа: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий.

Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов Федерации осуществляются по согласованию с субъектами Федерации, подписавшими Федеративный договор, посредством принятия федерального конституционного закона.

Статья 57

Территория Российской Федерации включает в себя территории республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов, внутренние и территориальные морские воды Российской Федерации, воздушное пространство над ними.

Границы между республиками, краями, областями, автономными областями и автономными округами могут быть изменены по взаимному соглашению между ними, утверждаемому в порядке, предусмотренном Федеративным договором. По инициативе субъектов Федерации вопрос о границах субъектов Федерации может быть вынесен Советом Федерации на референдум населения указанных территорий.

Статья 58

Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

Никакой субъект Федерации, никакая часть народа, отдельный государственный орган, должностное лицо или отдельная личность не могут присвоить себе право на осуществление суверенитета Российской Федерации.

Статья 59

Официальным государственным языком в Российской Федерации признается русский язык.

В республиках в качестве государственного может использоваться также язык народа (или народов) республики.

Государство гарантирует всем народам Российской Федерации их право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Статья 60

Российская Федерация именуется: «Российская Федерация — Россия». Наименования «Российская Федерация» и «Россия» равнозначны.

Российская Федерация имеет государственный флаг Российской Федерации, герб и гимн, описание которых устанавливается федеральным конституционным законом.

Столицей Российской Федерации является город Москва.

Статья 61

Государственные полномочия между Российской Федерацией и субъектами Федерации распределяются исходя из того, что вне пределов полномочий Российской Федерации, установленных Конституцией и Федеративным договором, субъекты Федерации самостоятельно осуществляют государственную власть на своей территории.

Статья 62

К ведению Российской Федерации, поскольку иное не предусмотрено Федеративным договором, относятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- в) защита прав и свобод человека и гражданина и гражданство в Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств;
- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;
- е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус и защита государственной границы, территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба. Федеративным договором определяются государственные полномочия, относящиеся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации, и порядок осуществления государственными органами таких полномочий.

Статья 63

Продукция, товары, услуги и финансовые средства обращаются на всей территории Российской Федерации свободно, без установления каких-либо препятствий для любого лица и независимо от существующих в Российской Федерации границ между субъектами Федерации и территориями.

Не допускается установление каких-либо пошлин и сборов за перемещение продукции, товаров, услуг и финансовых средств через границы субъектов Федерации и территорий.

Отдельные и временные ограничения обращения продукции, товаров, услуг, финансовых средств могут вводиться законом, если это требуется для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Статья 64

Единой денежной единицей на всей территории Российской Федерации является рубль. Установление и эмиссия других денег в России не допускаются.

Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты, устанавливается федеральным законом.

Установление обременительного налога, делающего для налогоплательщика невозможным получение нормального дохода от деятельности или содержание принадлежащего ему имущества, не допускается.

Государственные займы производятся на основании закона и не могут быть принудительно установлены для населения и других кредиторов.

Статья 65

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а ее нормы — прямое действие в Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, определенным Конституцией.

В Российской Федерации принимаются кодексы, основы законодательства и другие кодифицированные законы, имеющие силу общих и основных начал для законов и других правовых актов.

Федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Статья 66

Система государственной власти устанавливается в субъектах Федерации на основе положений настоящей Конституции о народовластии, республиканской форме правления, разделении властей.

В республике, крае, области, автономной области, автономном округе, городе федерального значения избираются представительный орган государственной власти и глава исполнительной власти, образуется правительство (администрация).

Глава исполнительной власти и правительство (администрация) субъекта Федерации входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Статья 67

Полномочия федеральной государственной власти на местах осуществляют федеральные территориальные органы и должностные лица.

Государственные органы Российской Федерации могут передавать осуществление полномочий федеральной государственной власти государственным органам и должностным лицам субъектов Федерации и органам местного самоуправления, которые в таких случаях руководствуются феде-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ральным законодательством и решениями соответствующих государственных органов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают в соответствии с настоящей Конституцией меры, обеспечивающие осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Статья 68

Право ведения войны, за исключением случаев отражения агрессии против Российской Федерации и других случаев, предусмотренных международно-правовыми нормами, за государством не признается.

Статья 69

Российская Федерация может передавать по соответствующим договорам и соглашениям часть своих суверенных прав содружествам, сообществам, союзам и другим объединениям государств.

Эти договоры и соглашения не могут затрагивать права и свободы человека, основы государственного строя Российской Федерации; они должны строиться и осуществляться на основе принципов равенства и взаимности.

Ратификация таких договоров и соглашений производится решением Совета Федерации, принятым большинством не менее двух третей от общего числа депутатов палаты.

ГЛАВА 4. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 70

Президент Российской Федерации является главой государства.

Президент является гарантом Конституции, прав и свобод граждан. В установленном настоящей Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов.

Президент как глава государства является его высшим должностным лицом, представляющим Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Статья 71

Президент Российской Федерации избирается на пять лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд.

Президентом может быть избран любой гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет и не старше 65 лет, имеющий постоянное местожительство в Российской Федерации не менее 10 лет.

Президент не может быть депутатом палат Федерального Собрания, лицо, являющееся Президентом, может получать заработную плату только по этой должности.

Порядок выборов Президента определяется федеральным законом.

Статья 72

При вступлении в должность Президент Российской Федерации на заседании Федерального Собрания приносит следующую присягу: «Я торжественно клянусь, что буду честно выполнять обязанности Президента, исполнять и защищать Конституцию Российской Федерации, охранять права и свободы граждан Российской Федерации».

Статья 73

Президент Российской Федерации непосредственно производит назначение на высшие государственные должности или представляет Федеральному Собранию кандидатов для избрания и назначения на такие должности.

Президент Российской Федерации:

представляет Федеральному Собранию кандидатуру для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации;

ставит перед Федеральным Собранием вопрос о доверии Правительству Российской Федерации либо о его отставке;

представляет Федеральному Собранию кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации;

по представлению Председателя Правительства Российской Федерации, после консультации с Советом Федерации, назначает на должности федеральных министров и руководителей федеральных ведомств и освобождает их от должности;

представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего арбитражного суда Федерации и федеральных судей в Высшее судебное присутствие Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации;

назначает на должность и освобождает от должности руководителя администрации Президента Российской Федерации и иных должностных лиц администрации;

назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах;

назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Статья 74

Президент Российской Федерации:

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

назначает выборы Федерального Собрания;
осуществляет после консультаций с председателями Совета Федерации и Государственной Думы досрочный роспуск Федерального Собрания в случае, когда Федеральное Собрание не примет решение, необходимое в соответствии со статьей 106 настоящей Конституции для образования Правительства Российской Федерации, и в других случаях, когда кризис государственной власти не может быть разрешен на основании процедур, установленных настоящей Конституцией;
назначает общенародный референдум;
вносит по своей инициативе законопроекты в Федеральное Собрание;
направляет ежегодное послание Федеральному Собранию об осуществлении внутренней и внешней политики России;
подписывает и обнародует федеральные законы после их принятия.

Статья 75

Президент Российской Федерации ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, выступает в международных отношениях от имени государства.

Иностранные послы, чрезвычайные посланники и полномочные представители международных организаций аккредитуются при Президенте Российской Федерации.

Статья 76

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

В условиях агрессии против Российской Федерации или ее непосредственной угрозы Президент вводит на территории страны или в отдельных местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию.

Статья 77

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных настоящей Конституцией, Федеративным договором и федеральным конституционным законом, вводит чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию.

Статья 78

Президент Российской Федерации руководит Советом безопасности Российской Федерации, в который входят Председатель Правительства Российской Федерации, федеральные министры, ответственные за оборону, внутренние дела и юстицию, а также другие должностные лица, назначаемые Президентом в Совет безопасности Российской Федерации с одобрения Совета Федерации.

Совет безопасности Российской Федерации обсуждает и готовит решения, принимаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Статья 79

Президент Российской Федерации:
решает вопросы российского гражданства и предоставления убежища;
награждает государственными наградами, присваивает почетные звания Российской Федерации;
осуществляет помилование.

Статья 80

Президент Российской Федерации является арбитром в спорах между государственными органами Российской Федерации и субъектов Федерации, а также между государственными органами субъектов Федерации, утверждает своим решением достигнутое соглашение по спорным вопросам, а при недостижении согласия передает спор на рассмотрение Конституционного Суда Федерации.

В случае принятия государственными органами Российской Федерации, субъектов Федерации или органами местного самоуправления актов, противоречащих настоящей Конституции и Федеративному договору или нарушающих права и свободы человека, Президент Российской Федерации приостанавливает действие этих актов и заявляет в соответствующий суд требование об устранении этих нарушений.

Статья 81

Президент Российской Федерации принимает указы и издает распоряжения.

Статья 82

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Статья 83

Полномочия Президента Российской Федерации прекращаются в случае отставки, невозможности осуществления принадлежащих ему полномочий, отрешения от должности или в результате смерти. Новые выборы Президента должны состояться не позднее шести недель после наступления одного из указанных обстоятельств.

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой и подтвержденного заключением Высшего судебного присутствия Федерации обвинения Президента в государственной измене или умышленном нарушении настоящей Конституции, подрывающем государственный строй или умаляющем права и свободы человека.

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, эти обязанности осуществляет Председатель Совета Федерации, а при невозможности этого — Председатель Правительства Российской Федерации.

ГЛАВА 5. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Статья 84

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации является высшим представительным федеральным органом Российской Федерации.

Статья 85

Федеральное Собрание состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

В Совет Федерации избираются по два депутата от каждого субъекта Федерации. От республик в составе Российской Федерации, автономных областей, автономных округов дополнительно по установленным федеральным законом нормам представительства избираются депутаты, с тем чтобы в Совете Федерации депутаты от этих субъектов Федерации составляли не менее пятидесяти процентов.

Государственная Дума состоит из 300 депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам на основе единых норм представительства.

Статья 86

Совет Федерации и Государственная Дума избираются одновременно сроком на четыре года.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы и Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

Статья 87

Депутатом Государственной Думы и депутатом Совета Федерации может стать каждый достигший двадцати одного года гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом.

Депутат не может состоять одновременно в Совете Федерации и Государственной Думе.

Статья 88

Депутат Государственной Думы и депутат Совета Федерации не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, личному досмотру, допросу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, а также привлечены к уголовной ответственности за действия по исполнению им своих депутатских обязанностей.

Депутат не может быть подвергнут преследованию либо аресту за уголовные преступления или административные проступки, не связанные с исполнением им своих обязанностей, без согласия соответствующей палаты, а в период между сессиями — без согласия председателя палаты, за исключением случаев, когда он застигнут на месте преступления.

Статья 89

Федеральное Собрание осуществляет свою деятельность в форме сессий.

Первая сессия Федерального Собрания созывается Президентом Российской Федерации не позднее 30 дней после избрания Собрания.

Сессия Федерального Собрания объявляется закрытой по совместному решению обеих палат.

Статья 90

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Совместные заседания палат могут проводиться для рассмотрения вопросов, предусмотренных настоящей Конституцией.

Заседания палат являются открытыми. В случаях, прямо предусмотренных регламентом, палаты вправе проводить закрытые заседания.

Каждая из палат избирает из своего состава председателя палаты и его заместителя. Председатели руководят заседаниями соответствующих палат и ведают их внутренним распорядком.

Порядок осуществления деятельности палат и проведения совместных заседаний определяется регламентами, принятыми для каждой палаты и для совместных заседаний.

Статья 91

Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии для подготовки проектов законов и иных актов, принимаемых Федеральным Собранием, проводят парламентские слушания и расследования.

Статья 92

Совет Федерации и Государственная Дума совместно:
принимают федеральный бюджет и утверждают отчет о его исполнении;

рассматривают ежегодное послание Президента Российской Федерации;

утверждают принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов Федерации;

принимают федеральные конституционные законы;

вносят поправки в Конституцию;

решают другие вопросы, предусмотренные Конституцией.

Совместные решения Совета Федерации и Государственной Думы считаются принятыми, если за них проголосовало большинство депутатов каж-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

дой из палат, поскольку иной порядок принятия не установлен настоящей Конституцией или федеральным конституционным законом.

Статья 93

Совет Федерации в соответствии с Конституцией и Федеративным договором:

утверждает изменения границ между субъектами Федерации;

утверждает изменения конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

Статья 94

Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации назначает на должность Председателя Правительства Российской Федерации, решает вопрос о доверии Правительству либо о его отставке.

Статья 95

Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации назначает на должность судей Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего Арбитражного Суда Федерации, федеральных судей в состав Высшего судебного присутствия Федерации, а также назначает на должность и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

Совет Федерации рассматривает предложенные Президентом Российской Федерации кандидатуры в Совет безопасности Российской Федерации.

Статья 96

Совет Федерации:

ратифицирует и денонсирует международные договоры;

решает вопросы войны и мира;

устанавливает чрезвычайное положение или подтверждает акт Президента Российской Федерации о его введении;

вводит военное положение или вносит постановление в связи с его введением Президентом Российской Федерации;

решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

рассматривает федеральные законы, принятые Государственной Думой.

Статья 97

Совет Федерации при наличии оснований, предусмотренных статьей 83 настоящей Конституции, решает вопрос об отрешении Президента Российской Федерации от должности. Решение об отрешении Президента от должности считается принятым, если за него проголосовало более двух третей от общего числа депутатов Совета Федерации.

Статья 98

Решения Совета Федерации принимаются большинством от общего числа депутатов палаты, если иной порядок принятия решений не установлен настоящей Конституцией или федеральным конституционным законом.

Статья 99

Государственная Дума:

осуществляет законодательное регулирование по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации;

устанавливает федеральные налоги и сборы;

осуществляет контроль за денежной эмиссией;

учреждает государственные награды, устанавливает порядок учреждения и присвоения почетных званий Российской Федерации;

объявляет амнистию;

выдвигает в соответствии с настоящей Конституцией обвинения против Президента Российской Федерации.

Решения Государственной Думы принимаются большинством от общего числа депутатов, если иной порядок принятия решений не установлен настоящей Конституцией или федеральным конституционным законом.

Статья 100

Федеральное Собрание принимает федеральные законы.

Федеральные конституционные законы принимаются большинством не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из палат Федерального Собрания.

Государственная Дума и Совет Федерации принимают постановления по вопросам организации и процедуры их деятельности.

Статья 101

Право законодательной инициативы принадлежит Государственной Думе и Совету Федерации, депутатам палат Федерального Собрания, Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации.

Проект федерального бюджета, законопроекты о введении, об отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (финансовые законопроекты), могут быть внесены в Федеральное Собрание не иначе, как по предложению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Статья 102

Государственная Дума принимает федеральные законы по всем вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, за исключением феде-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ральных законов, которые в соответствии с настоящей Конституцией принимают Совет Федерации либо обе палаты Федерального Собрания.

Принятый Государственной Думой закон направляется в Совет Федерации. Если по истечении десяти дней с момента поступления закона в Совет Федерации последний не выскажет своего мнения, то закон считается принятым Федеральным Собранием.

Если Совет Федерации отклонит закон путем принятия соответствующего постановления, палаты в течение пяти дней создают согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. В случае недостижения согласия Государственная Дума вновь рассматривает данный законопроект. Если при повторном голосовании законопроект будет одобрен двумя третями от общего числа депутатов Государственной Думы, закон считается принятым.

Статья 103

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и опубликования.

Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления отклонит закон или отдельную его часть, то Федеральное Собрание вновь рассматривает данный закон или его часть. Если при повторном голосовании закон будет одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из палат, он подлежит подписанию и опубликованию в установленном порядке.

Статья 104

В случае досрочного роспуска Федерального Собрания Президент Российской Федерации назначает новую дату выборов с тем, чтобы вновь избранное Федеральное Собрание было созвано не позднее чем через девяносто дней с момента досрочного роспуска.

ГЛАВА 6. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 105

Исполнительную власть Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации.

Правительство состоит из Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Статья 106

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Советом Федерации в двухнедельный срок после представления ему кандидатуры Президентом Российской Федерации.

В случае отклонения Советом Федерации кандидатуры, представленной Президентом, он в недельный срок вносит вопрос о назначении Председателя Правительства на новое рассмотрение Совета Федерации. При

вторичном отклонении Советом Федерации кандидатуры, представленной Президентом, вопрос о назначении Председателя Правительства вносится в недельный срок Президентом на совместное рассмотрение палат Федерального Собрания. Назначение Председателя Правительства в таком случае должно быть произведено не позднее месяца со дня внесения представления Президентом, если в этот срок Председатель Правительства не будет назначен Федеральным Собранием, Президент может принять решение о досрочном роспуске Федерального Собрания и назначить исполняющего обязанности Председателя Правительства.

Статья 107

Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти в составе Правительства.

Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации принимает отставку федеральных министров.

Председатель Правительства назначает одного или нескольких федеральных министров своими заместителями.

Организация и деятельность Правительства Российской Федерации определяются федеральным конституционным законом.

Статья 108

Председатель Правительства Российской Федерации на основании настоящей Конституции и законов определяет основные направления политики и деятельности Правительства, несет за них ответственность. Федеральные министры ответственны за осуществление политики Правительства в соответствующей области государственного управления.

Статья 109

Правительство Российской Федерации наряду с другими общими функциями федеральной исполнительной власти:

- разрабатывает федеральный бюджет, представляет его Федеральному Собранию и обеспечивает исполнение;

- обеспечивает проведение на территории Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- обеспечивает проведение на территории Российской Федерации государственной политики в области культуры, науки, образования и здравоохранения;

- организует и осуществляет управление федеральной собственностью;

- принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

осуществляет согласованные с субъектами Федерации меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Статья 110

На основании и во исполнение настоящей Конституции, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Председатель Правительства и по его поручению заместители Председателя издают распоряжения, федеральные министры — приказы.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения Председателя Правительства и его заместителей, приказы федеральных министров, принятые в пределах их компетенции, обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации.

Статья 111

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Совет Федерации по представлению Президента или по предложению депутатов палаты может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству принимается Советом Федерации большинством от общего числа депутатов.

Если представление Президента о недоверии Правительству или принятии его отставки не будет поддержано либо рассмотрено Советом Федерации в недельный срок после его внесения, Президент может повторно объявить о своем недоверии Правительству или принятии его отставки, что влечет отставку Правительства без рассмотрения вопроса Советом Федерации.

Совет Федерации может выразить недоверие федеральному министру, соответствующее постановление Совета Федерации направляется Президенту, который в соответствии с представлением Председателя Правительства оставляет в должности или освобождает от должности федерального министра.

Статья 112

В случае отставки Правительства Российской Федерации или принятия Советом Федерации постановления о недоверии Правительству Президент Российской Федерации в недельный срок представляет в Совет Федерации предложения о кандидатуре Председателя Правительства.

Председатель Правительства Российской Федерации по просьбе Президента и федеральные министры по просьбе Председателя Правительства обязаны продолжать ведение дел вплоть до назначения их преемников.

ГЛАВА 7. ПРАВОСУДИЕ

Статья 113

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судостроительство в Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральными конституционными законами.

Статья 114

Судьями могут быть граждане, достигшие 25 лет и имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридическим должностям не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Статья 115

Судьи несменяемы.

Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как по основаниям и в порядке, установленным федеральным законом.

Статья 116

Судьи неприкосновенны.

Судья может быть привлечен к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности только с согласия судебных органов, определяемых федеральным законом.

Статья 117

Судьи независимы и подчиняются только Конституции и закону.

Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие правового акта государственного или иного органа закону, принимает решение на основании этого закона.

Статья 118

Никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и теми судьями, к подсудности которых отнесено данное дело.

Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Статья 119

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Заочное разбирательство уголовных дел в судах первой инстанции не допускается.

Судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Статья 120

Средства на содержание судов и судей должны обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия, определяться в соответствии с требованиями закона и не могут быть уменьшены при утверждении и исполнении соответствующих бюджетов.

Статья 121

Конституционный Суд Федерации рассматривает вопросы о соответствии Конституции законов и постановлений Федерального Собрания, указов Президента Российской Федерации, актов иных федеральных органов, конституций республик и уставов краев, областей, иных правовых актов субъектов Федерации, внутрифедеральных и международных договоров. Постановление Конституционного Суда Федерации по этим вопросам окончательное.

Конституционный Суд Федерации разрешает также споры о компетенции между федеральными государственными органами; федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Федерации; между государственными органами субъектов Федерации.

Статья 122

Верховный Суд Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и принимает судебные установления, обязательные при разрешении этих дел.

Статья 123

Высший арбитражный суд Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и принимает судебные установления, обязательные при разрешении этих дел.

Статья 124

Судьи Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего Арбитражного Суда Федерации, федеральные судьи в Высшее судебное присутствие Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Федеральные судьи других судов назначаются Президентом Российской Федерации.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда Федерации, Высшего арбитражного суда Федерации устанавливаются федеральным законом.

Статья 125

Высшее судебное присутствие Федерации образуют Председатель Конституционного Суда Федерации, Председатель Верховного Суда Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Федерации, первые заместители (заместители) председателей каждого из этих судов, а также трое федеральных судей, назначенных в Высшее судебное присутствие Федерации Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Председательствуют на заседаниях Высшего судебного присутствия поочередно председатели Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего Арбитражного Суда Федерации.

Высшее судебное присутствие:

дает толкование Конституции Российской Федерации;

дает заключение о наличии оснований для отрешения Президента Российской Федерации от должности;

отстраняет от должности федеральных судей, назначенных Советом Федерации, при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом;

принимает постановления по вопросам определения подсудности дел судам Российской Федерации;

вносит предложение Президенту Российской Федерации о кандидатуре на должность и освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

рассматривает дела о конституционности судебной практики, а также другие дела по представлению Федерального Собрания, Президента Российской Федерации, Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего арбитражного суда Федерации.

Статья 126

Надзор за законностью расследования дел о преступлениях, поддержание государственного обвинения в суде, предъявление в суд исков в защиту интересов государства, опротестование в суде незаконных актов государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц осуществляет Прокуратура Российской Федерации, возглавляемая Генеральным прокурором Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют свою деятельность под контролем суда.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, внесенному на основании предложения Высшего судебного присутствия Российской Федерации.

ГЛАВА 8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 127

Местное самоуправление в городах, районах, селах и других территориальных единицах гарантируется.

Местное самоуправление осуществляется в границах территориальных единиц, установленных в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах.

Изменение территориальных пределов местного самоуправления допускается только с согласия населения соответствующих территориальных общностей, определяемого путем референдума.

Для осуществления местного самоуправления с учетом национального и этнического состава населения могут создаваться национальные районы и другие национально-территориальные образования.

Национально-территориальные единицы образуются на основании федерального закона, принимаемого по согласованию с соответствующим субъектом Федерации.

Статья 128

Органы местного самоуправления самостоятельно утверждают местный бюджет, местные налоги и сборы, управляют муниципальной собственностью, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают любые экономические, социальные и иные вопросы местного значения, не исключенные из их ведения или не переданные государственным органам.

Статья 129

Государственные органы не могут ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и законами.

Органы местного самоуправления вправе делегировать отдельные свои полномочия первичным территориальным коллективам общественного самоуправления.

Статья 130

Местное самоуправление осуществляется населением через различные формы прямого волеизъявления (референдумы, собрания, сходы), через органы первичных территориальных коллективов общественного самоуправления, а также местными представительными и исполнительными органами, мировыми судьями.

В территориальных единицах, население которых имеет национальные (этнические), религиозные, культурные и иные особенности, могут образовываться органы местного самоуправления, соответствующие местным традициям и обычаям.

ГЛАВА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Статья 131

Предложения о поправках и пересмотре раздела первого Конституции могут вносить Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, субъекты Федерации и группы депутатов Федерального Собрания численностью не менее одной десятой от общего числа депутатов одной из палат.

Для принятия решения необходимо участие в заседании каждой палаты не менее четырех пятых от общего числа депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания.

Поправка или решение о пересмотре Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов каждой палаты Федерального Собрания. Поправка или решение о пересмотре вступают в силу, если они ратифицированы двумя третями субъектов Федерации.

Статья 132

Не могут быть предметом поправок или пересмотра положения главы 1 Конституции.

Если предложение об изменении положений главы 1 Конституции будет поддержано двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат Федерального Собрания, то Федеральное Собрание распускается и созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции, либо объявляет о подготовке новой Конституции Российской Федерации и устанавливает для этого соответствующую процедуру.

Статья 133

Изменения в положения статьи 56 Конституции, определяющие состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию или образовании в ее составе нового субъекта Федерации.

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

Договор

о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации,

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языку и национальному достоинству народов Российской Федерации,

признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности составляющих ее республик и территории,

ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания,

реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, а также право народов на самоопределение,

стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления,

исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти республик в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях,

руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративных отношений в Российской Федерации, договорились о нижеследующем:

Статья I

1. К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

в) регулирование прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защита прав национальных меньшинств; гражданство Российской Федерации;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов;

д) федеральная государственная собственность и управление ею;

е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

Органы власти республик в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Республикам в составе Российской Федерации гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

Статья II

1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) разграничение государственной собственности;

г) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

д) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

е) координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

ж) проведение мер борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

з) установление общих принципов налогообложения и сборов;

и) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, жилищное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

к) судостроительство; адвокатура, нотариат; кадры правоохранительных органов;

л) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

м) установление общих принципов организации местного самоуправления.

2. По вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издадут Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти республик в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов.

3. Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются в Верховном Совете Российской Федерации.

Статья III

1. Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на всей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Договором. Территория и статус республики в составе Российской Федерации не могут быть изменены без ее согласия.

2. Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации, настоящему Договору. Координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации.

3. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации определяется статус федеральных природных ресурсов.

4. В случае, если чрезвычайное положение вводится федеральными органами государственной власти Российской Федерации на территории республики в составе Российской Федерации, необходимо предварительное согласие органов государственной власти этой республики. Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики в составе Российской Федерации, чрезвычайное положение в этой республике может быть введено органами государственной власти этой республики с немедленным уведомлением Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Статья IV

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами власти республики в составе Российской Федерации могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий.

2. Органы власти республики в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья V

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти республики в составе Российской Федерации исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в республике в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Юридические документы, выданные органами власти Российской Федерации, республики в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья VI

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут издавать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти республики в составе Российской Феде-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

рации. В случае издания органами власти республики в составе Российской Федерации законов, иных правовых актов по вопросам, отнесенным к исключительному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, применяются федеральные законы.

2. Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации строятся на основе Конституции Российской Федерации, конституций республик, взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

3. Споры по вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, и по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения в соответствии со статьей 2 настоящего Договора, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

Статья VII

Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

Статья VIII

Настоящий Договор вступает в силу со дня его подписания. После его одобрения Съездом народных депутатов Российской Федерации он становится составной частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации. Изменения и дополнения в этот раздел Конституции Российской Федерации вносятся с согласия республик в составе Российской Федерации, подписавших настоящий Договор.

Каждая республика в составе Российской Федерации сохраняет за собой право как подписать настоящий Договор, так и регулировать свои отношения по разграничению полномочий с федеральными органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией этой республики в составе Российской Федерации.

Договор

о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языкам и национальному достоинству народов Российской Федерации, признавая свою ответственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности территории, ставя целью достиже-

ние и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, территории проживания и других обстоятельств, заботясь о его материальном благосостоянии и духовном развитии, стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе рационального распределения полномочий и их эффективного осуществления, исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации, договорились о нижеследующем:

Статья I

К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей; утверждение изменений границ краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

в) защита прав и свобод человека и гражданина и гражданство Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

д) определение основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

е) федеральная государственная собственность и управление ею;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации; международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус, режим и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) федеральная государственная служба;

т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

2. Органы власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3. Краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу гарантируется представительство в федеральных представительных органах государственной власти Российской Федерации.

Статья II

1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

в) установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

г) установление общих принципов налогообложения в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

д) адвокатура, нотариат;

е) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

ж) административное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

з) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

и) здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

к) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

л) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

м) другие полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

2. По вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издадут Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая иные правовые акты.

3. Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу.

Статья III

1. Все полномочия государственной власти, не отнесенные согласно статьям I и II настоящего Договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, осуществляются органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

2. Края, области, города Москва и Санкт-Петербург являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами в составе Российской Федерации, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей краев, обла-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

стей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

3. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и правовыми актами краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга определяется статус федеральных природных ресурсов.

4. Введение чрезвычайного положения на территории края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации с уведомлением органов власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Статья IV

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации.

2. Органы государственной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья V

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в крае, области, городах Москве и Санкт-Петербурге в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Юридические документы, выданные органами власти, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации, краев, областей, а также республик, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья VI

1. Органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга не могут принимать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, равно как и федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут принимать правовые акты по вопросам,

отнесенным настоящим Договором к ведению краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

2. В случае издания органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, а также при противоречии правовых актов края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга федеральным законам, изданным по вопросам, отнесенным к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, применяются федеральные законы.

3. Споры по вопросам, указанным в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

Статья VII

Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга строятся на основе Конституции Российской Федерации, взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры разрешаются с обязательным использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации.

Статья VIII

Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

Статья IX

Положения настоящего Договора вносятся в порядке совместной законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации для их оформления в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации

Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, проявляя уважение к истории, традициям, культуре, языкам и национальному достоинству народов Российской Федерации, признавая свою от-

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

ветственность за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности территории, ставя целью достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, реализуя приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, территории проживания и других обстоятельств, заботясь о его материальном благосостоянии и духовном развитии, стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе рационального распределения полномочий и их эффективного осуществления, исходя из того, что в пределах своих полномочий органы государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют эту власть на соответствующих территориях, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации, договорились о нижеследующем:

Статья I

1. К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых автономных областей, автономных округов; утверждение изменений границ автономных областей, автономных округов в составе Российской Федерации;

в) защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации;

д) определение основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

е) федеральная государственная собственность и управление ею;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

и) статус, режим и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) федеральная государственная служба;

т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

2. Органы власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3. Автономной области, автономным округам в составе Российской Федерации гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

Статья II

1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации относятся:

а) обеспечение соответствия нормативных правовых актов автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

в) установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в автономной области, автономных округах в составе Российской Федерации;

г) установление общих принципов налогообложения в автономной области, автономных округах в составе Российской Федерации;

д) адвокатура, нотариат;

е) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

ж) административное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

з) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

и) здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

к) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

л) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

м) другие полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

2. По вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, кодексы и законы, в соответствии с которыми органы государственной власти автономной области в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. Органы государственной власти автономных округов в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации, договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа.

3. Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются автономной области, автономным округам в составе Российской Федерации.

Статья III

1. Все полномочия государственной власти, не отнесенные согласно статьям I и II настоящего Договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, определяются законами Российской Фе-

дерации об автономной области, отдельных автономных округах, принимаемыми Верховным Советом Российской Федерации по представлению соответствующих автономной области, автономных округов, другими правовыми актами Российской Федерации и осуществляются органами государственной власти автономной области, автономных округов самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

2. Автономная область, автономные округа в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами в составе Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации. Координация международных и внешнеэкономических связей автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

3. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации и правовыми актами автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации с учетом необходимости сохранения и поддержания исторически сложившихся традиционных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующих территориях.

4. Введение чрезвычайного положения на территории автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации с уведомлением органов власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Статья IV

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации.

2. Органы государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Статья V

1. Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации исполняют федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации в автономной области, автономных округах в составе Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2. Юридические документы, выданные органами власти, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации, края, области, а также республик, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

Статья VI

1. Органы государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации не могут принимать правовые акты по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, равно как и федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут принимать правовые акты по вопросам, отнесенным настоящим Договором к ведению автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

2. В случае издания органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации, а также при несоответствии правовых актов автономной области, автономных округов федеральным законам, изданным по вопросам, отнесенным к совместно ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти автономной области, автономных округов, применяются федеральные законы.

3. Споры по вопросам, указанным в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

Статья VII

1. Отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации строятся на основе Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

2. Споры по вопросам, указанным в пунктах 1 и 2 статьи VI настоящего Договора, разрешаются с использованием согласительных процедур в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации.

Статья VIII

Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

Статья IX

Положения настоящего Договора вносятся в порядке совместной законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации для их оформления в качестве раздела Конституции (Основного Закона) Российской Федерации.

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации подлежит опубликованию «__» _____ 1993 года и с этого дня вступает в действие.

2. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до «__» _____ 199__ года, впредь до их отмены или изменения применяются постольку, поскольку они не противоречат Конституции.

3. До внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации смертная казнь может применяться по приговору суда только за умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах, указанное в статье 102 Уголовного кодекса Российской Федерации, и за умышленное убийство и уничтожение людей при совершении преступлений, указанных в статьях 66, 67, 68, 77, 191 и 240 Уголовного кодекса Российской Федерации.

4. До принятия федерального закона об альтернативной службе граждане, отказавшиеся по мотивам своего вероисповедания служить в составе Вооруженных Сил Российской Федерации, направляются на период исполнения воинских обязанностей на службу в медицинские, строительные, спасательные, коммунальные и другие государственные учреждения и организации, определяемые Правительством Российской Федерации.

5. Президент Российской Федерации действует как глава государства в соответствии со статьями 70, 73–83 Конституции в течение срока, на который он был всенародно избран.

6. Выборы Федерального Собрания первого созыва проводятся «__» _____ 199__ года на основании Закона Российской Федерации «О выборах в Федеральное Собрание».

До созыва Федерального Собрания полномочия Государственной Думы осуществляет Верховный Совет Российской Федерации в своем составе на момент вступления Конституции в действие, а полномочия Совета Федерации — Совет субъектов Федерации, включающий по одному представителю от законодательного (представительного) органа каждого субъекта Федерации и глав (глав администрации) субъектов Федерации.

7. Совет Министров — Правительство Российской Федерации, работающее на момент вступления Конституции в действие, до истечения его полномочий или отставки в порядке, предусмотренном Конституцией, — осуществляет полномочия, предусмотренные статьями 105, 108–112 Конституции.

8. Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший арбитражный суд Российской Федерации с

II. Материалы и документы, связанные с доработкой проекта Конституции РФ

момента вступления Конституции в действие осуществляют правосудие, соответственно, как Конституционный Суд Федерации, Верховный Суд Федерации, Высший Арбитражный Суд Федерации в соответствии с их полномочиями, установленными Конституцией и законодательством об этих судах, действовавшими до принятия настоящей Конституции и не противоречащими ей.

Со дня вступления Конституции в действие назначение федеральных судей производится в порядке, установленном статьей 124 Конституции.

До назначения Советом Федерации первого созыва в состав Высшего судебного присутствия Федерации федеральных судей оно осуществляет полномочия, предусмотренные статьей 125 Конституции, в составе Председателя Конституционного Суда Федерации и его первого заместителя, Председателя Верховного Суда Федерации и его первого заместителя, Председателя Высшего Арбитражного Суда Федерации и его первого заместителя.

9. Полномочия Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, указанные в разделе втором Конституции, принадлежат, соответственно, Федеральному Собранию и Конституционному Суду Федерации.

10. Отношения между Российской Федерацией и субъектами Федерации, не подписавшими Федеративный договор, строятся на основе Конституции, исходя из того, что за пределами полномочий, отнесенных Конституцией к ведению Федерации, государственные органы соответствующих субъектов Федерации самостоятельно осуществляют государственную власть на своей территории.

**III. ПОЛИТИЧЕСКИЙ
И КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС.
ВСЕРОССИЙСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ
25 АПРЕЛЯ 1993 ГОДА**

ИЗ СТЕНОГРАММЫ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО КРИЗИСА В ФОНДЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
(ГОРБАЧЕВ-ФОНДЕ)
от 9 января 1993 г.

Новый выбор для России¹

9 января 1993 г. в Международном Фонде социально-экономических и политических исследований (Горбачев-Фонде) состоялась дискуссия о путях выхода из конституционного кризиса, обозначившегося на седьмом Съезде народных депутатов России. За три месяца, прошедшие с тех пор, произошло немало событий, которые участники дискуссии, естественно, учесть не могли. Принимая во внимание эту «поправку на время» предлагаем нашим читателям, фрагменты из стенограммы заседания.

Михаил Горбачев. ...Президент Ельцин заявил: нам нужна победа. Но победа нужна России, а не какой-либо ветви власти или группировке. Вот этот пункт у него не прояснен. Я вот что думаю, знаете, голов умных у нас немало, и все молодые, горячие, все рисуют какие-то исходы, сценарии. И вообще что происходит? Очевидно, корни этого надо выяснить, вообще корни этого феномена — референдума. А они, наверное, вот в чем: Россия, и государство, и экономика, все общество в целом на грани тяжелейшего перелома, на таком этапе, что возможны распад и атомизация России. И потом попробуй собери из этих атомов молекулу, а из этих молекул составь формулу новой Федерации. Или возьмите экономику — там тоже схлестнулись все течения, и интересы и так далее. Вот это все требует власти, стабильной государственности, более или менее прочных, прочного государственного механизма — значит роста. Мы сегодня должны констатировать: во-первых, сегодняшний расклад, сегодняшние структуры исчерпали себя и не могут Россию дальше двигать по пути преобразования. Наверное, в этом главный итог. Ну а если так, референдум решает этот вопрос? И вообще что это — разве не агония? А мы хотим эту агонию обезболить новокаином, вообще каким-то наркотиком. При этом нужно учесть, что положение в России — очень непростое, а что с Содружеством будет в ближайшее время — это вообще мировая проблема, вот это первая часть. И отсюда надо как-то начи-

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 85—94.

нать. Теперь возникает вопрос: а что же нам дальше делать с референдумом? Выходит, нам нужна новая Конституция, чтобы на основе Конституции провести выборы. После Конституции выборы в любом случае надо проводить. А надо ли вообще ждать, пока мы договоримся об этой Конституции? Одни говорят: проще надо сделать, через народ, то есть референдумом, утвердить положения новой конституции. Другие говорят, что этот референдум провалится, никто не придет, мы дискредитируем саму идею референдума, и больше того — подстегнем все негативные процессы в обществе. Так нужен референдум или нет? И тогда появляется идея, идея учредительного собрания. А кто вообще решит вопрос об Учредительном собрании? И опять Учредительное собрание втянется в составление Конституции. А в это время в каком состоянии будет Россия? И что вообще будет? И, наконец, появляется еще один вопрос — о выборах. А кто примет решение о выборах? Тот, кто должен себя прокормить этими выборами? Он примет такое решение или нет? И как выйти на выборы? Это что же получается, порочный круг? Тогда выходит что — действительно референдум? Народ, вроде, определит и скажет. Но ведь я думаю, мы видим, что такое референдум. По-моему, уже появилась идея поскорее собрать Съезд и отменить референдум, потому что не знают с чем выходить и как ставить вопросы. Получается безвыходная ситуация, а она должна быть развязана. Вообще, эти властные структуры за три года себя исчерпали. Они были избраны, когда был Союз, мы прошли за это время столько всего. Слава Богу, что они хоть три года держались...

В общем, вы знаете, я чем больше размышляю, тем больше прихожу к тому, что что-то нужно делать. Я беру все варианты. Нельзя исключать и досрочных выборов. Предположим, что депутаты складывают полномочия перед лицом этого кризиса, вносят поправку в Конституцию, что есть Верховный Совет и что Съезд не избирается. Они должны решить, что Россия нуждается в этом, что нужно идти на выборы. Полгода на подготовку всего максимум. И итог выборов будет тот, при котором будут избраны те, которые способны будут объединиться. Потому что сегодня Президент доказывает, что он и его команда отражают настроения в обществе, Съезд говорит, что он отражает. Можно поставить еще вопрос: а исчерпал ли себя полностью потенциал возможного сотрудничества? Я после седьмого Съезда думал, что, может быть, все одумаются, все перед лицом того, что заниматься таким пиром во время чумы — это безответственно. Но то, что пошло потом, я вижу, что уже эти люди, сидящие в законодательных и исполнительных органах, они уже не способны перед лицом общества отбросить все свои противоречия. Эска-

ляция в деле обливания друг друга грязью пошла такая, что нам и не снилось. Потом это последнее Полторанинское решение. Он же ведь не только всех там — Руцкого и Хасбулатова и иже с ними, он же и Президента представил как человека, который является марионеткой в руках определенной узкой группы и ничего не может решать. Нельзя в таком состоянии держать страну. И еще кто-то может поставить вопрос — референдумом можно проецировать отношение народа к проблеме власти. Но все это чепуха. Они там свою игру ведут, зачем, кому это надо? В Москве (а уж по стране тем более) последние опросы показывают, что только 40% избирателей пойдут на референдум. Тем более что Москва все-таки сильнее заряжена политически, другие регионы давно уже махнули рукой, по принципу спасайся кто может. Вот я все это, так сказать, обострял, я обозначил болевые точки, руководствуясь своей логикой. Предлагаю и вам порассуждать на тему референдума и досрочных выборов.

Алексей Салмин. Сначала несколько слов о роли Конституционного Суда. Зорькин все-таки не шериф, который может выйти и сказать: «Я — закон». Хотя 10 декабря он именно так и сказал, он стал творить закон, а не просто его интерпретировать. Но бесконечно он делать это не сможет. То есть, иными словами, если ничего не предпринимать — мы обречены на деградацию ситуации. К чему это приведет? Может быть, к диктатуре. Причем когда говорят, что Ельцин установит диктатуру, я думаю, что дело не в этом. Достаточно Ельцину раз нарушить закон, два нарушить закон, три нарушить закон, он сам не удержится. Потому что, если Президент уберет свой собственный противовес в виде законодательной власти, других структур и сам явно нарушит закон, следующей жертвой станет он сам. И режим станет совершенно произвольным режимом. Альтернатива — это Конвент, т.е. превращение Съезда в Конвент. Он уже сам пытался превратить себя. Какая-то у нас мистика чисел: 990 депутатов в 1989 году — мы себе избрали Генеральные Штаты, как в 1789 г., а в 1993 году, как это ни странно и не смешно, подошли к преддверию реального совершенно Конвента. Странного Конвента, дурашливого Конвента, но все-таки Конвента. Так что, к сожалению, все эти идеи референдума, учредительного собрания и досрочных выборов, я думаю, надо рассматривать не вообще — какая из них лучше, какая хуже, а в этом контексте — все не очень хорошо. Все сценарии *субоптимальны*. Оптимального сценария нет, и надо, на мой взгляд, выбирать меньшее зло из числа этих двух.

Я сразу же скажу, что не могу принять идею досрочных выборов. При том, что я отношусь с большим уважением ко многому сказанному Михаилом Сергеевичем. Идея досрочных выборов мне не кажется удач-

ной по двум причинам. 1) Она породит безвластие — ведь если мы сразу будем переизбирать всех, у нас практически нет запасных структур. Будь у нас мощные партии, за которыми бы стояли известные в стране люди и так далее, то все было бы хорошо. Но сейчас оставить страну без Президента, без Съезда, без Правительства, без органов власти? 2) По какому закону проводить эти досрочные выборы? А простите, если мы сейчас начнем обсуждать избирательную систему, то вы знаете, что из этого получится? При том уровне представлений о праве у нас? Я недавно слышал от Гавриила Харитоновича Попова интереснейшие рассуждения о различии между пропорциональной и мажоритарной системой, которые меня очень удивили и очень заинтересовали. Я таких не слышал никогда.

Это о досрочных выборах. Теперь — референдум. В том виде, в котором он предлагается. Вот эти десять пунктов, или сколько их сейчас, по моему их все-таки десять и осталось, только немножко их перередактировали. Это, конечно, выглядит очень рыхло. И если это провалится, то будет совсем нехорошо. А представьте себе, там есть один пункт о гражданских правах, о правах человека. А, если скажем, население, не разобравшись, проголосует против? Тем более что этот пункт — он там не один, он там еще и «с нагрузкой». Как тогда в глаза всему миру смотреть?

К сожалению, поезд уже в каком-то смысле набрал скорость. Я не говорю, что его нельзя свернуть, завести куда-нибудь в тупик, куда-то спустить, в конце концов, пустить под откос, и так далее. Я думаю, что надо попытаться хотя бы договориться о правилах игры. Это было бы, конечно, очень здорово, но я реалист, и я рассматриваю эту возможность ну как 10-15%. А вот теперь посмотрим, если *не удастся* договориться о правилах игры и если события во все усиливающейся степени будут развиваться хаотически. Вот куда вектор вывезет в этом случае? Мне кажется, что как раз в этом случае достаточно легко можно спрогнозировать. Ну если отбросить там крайние варианты, что у кого уж совсем не выдержат нервы, и так далее. Так вот — в этом случае мы придем, хотим мы этого или не хотим, к учредительному собранию. Потому что только за этой идеей есть какое-то очень серьезное, юридическое и культурологическое, и нравственное, и какое угодно основание. Хотим мы этого, подчеркиваю, или не хотим по разным причинам, потому что власть сегодня, как многие говорят, — *нелегитимна*.

По каким причинам? Не по одной, по многим. Конечно, одна совершенно очевидна — это первый, самый верхний уровень. Кстати говоря, я убежден, что популярность и легитимность — это все-таки не одно и

тоже. Популярность, она скачет, меняется везде во всех частях, а легитимность — это более глубокая и существенная вещь. Первое: власть в РСФСР была властью «части», которая стала потом «целым». То есть это уже очень серьезное основание, которое подрывает легитимность всех существующих властей РФ, верховных властей, конечно, но не местных. На местные это распространяется в гораздо меньшей степени. Вторая причина. Подрывается основание всех тех властей, которые как будто бы положили конец, подвели черту под 1917 годом. Как это ни парадоксально, но это именно так. Те самые власти, которые подвели черту под 1917 годом, в этой новой ситуации как раз оказываются нелегитимными, потому что до сих пор они только разрушали. Они не создали новых ни нравственных, ни каких других, ни юридических оснований нового сегодняшнего режима.

Что из этого следует? Единственный выход на самом деле — большинство политических сил не смогут не признать в этой ситуации, и характерно, что уже сегодня признают, это представители разных флангов, что единственной развязкой оказывается учредительное собрание. Которое хотя бы внешне позволит начать с чистого листа, одновременно восстановив в какой-то мере традицию. То есть нас прибьет к этому берегу, нас уже прибывает к этому берегу, к берегу учредительного собрания. Но здесь возникает опять-таки множество вопросов. Важно уже сейчас объяснить эту идею, уже сейчас всерьез озаботиться просто осознанием того, что это может быть такое, объяснить ее опасность и преимущества. Потому что учредительные собрания, как свидетельствует история, бывают разные. На все случаи единой модели учредительного собрания не существует. Если встать на точку зрения учредительного собрания, то какими должны быть неперемennые условия его существования, на которых надо настаивать?

Во-первых, оно, конечно, должно избираться по мажоритарной, а не по пропорциональной системе. А что сейчас, кстати, предлагается? Обеспечить каким-то образом представительство партий. То есть легитимировать ныне существующие партии заодно, попутно как-то. Эта идея очень опасная, потому что можно действительно легитимировать партии, объединения, которые практически никого не представляют. Создать в учредительном собрании партийные фракции. Это и будет учредительное собрание вот этих маленьких партий. Мы получим «круглый стол» в результате, причем «круглый стол», который ни до чего не договорится. Поэтому — только мажоритарная система. Только когда выборы идут в один тур, а не в два тура. Эта система проще, доступнее, ясней.

Теперь во-вторых. Кто примет решение о создании Учредительного собрания? Другого пути не остается — все-таки референдум. В таком случае нужно задать действительно ясный вопрос: каким образом принимать Конституцию? Кто должен принимать Конституцию — Съезд или Учредительное собрание? Вот некоторые опросы показывают, что в несколько раз выше, на порядок выше поддержка учредительного собрания в массовом сознании, чем идеи Съезда. Съезд дискредитировал себя в высочайшей степени. Теперь — кто должен оказаться, если уж это будет учредительное собрание, в этом учредительном собрании? Юристы? Не думаю. Это будет противоестественно, это будет противоречить самой идее учредительного собрания. Другое дело, что может быть введен какой-то норматив на представительство некоторых профессиональных групп.

Михаил Горбачев. Вспомните, кстати, что на Съезде депутатов СССР в 1989 году вся академическая элита была представлена. И это было весьма полезно.

Алексей Салмин. Мы еще можем успеть, как показывает история с восстановлением Союза. Когда в XIX веке было устроено в Риме восстание и провозглашена Римская Республика — через тысячу лет после падения Римской Империи, то, как вы помните, многие поверили и даже из Португалии и Франции стали слать в Рим послов. Так что тысяча лет, по крайней мере, у нас впереди есть.

Теперь вернемся к вопросу о том, почему, при том что я признаю аргументы в пользу нового парламента, нового состава парламента, почему, все-таки, в этой логике Учредительное собрание предпочтительнее. Мне представляется, что попытка разделить принятие Конституции на куски, то есть этот парламент принимает кусок Конституции о типе республики, а вопрос о способе избрания — это дело следующего парламента, а следующий парламент принимает все остальное — это создает, как раз то, что и надо устранить. То есть преемственность. Сейчас депутаты этого парламента и Съезда дискредитированы до предела. Это показывают все опросы. И истории с квартирами, что особенно близко народному сердцу, и драка — это все достаточно серьезные вещи. Поэтому единственное, что может здесь подействовать аргумент, что это собрание будет не таким, как предыдущий Съезд, не таким же, как парламент, который будет заседать бесконечно. Это значит, что четко должны быть ограничены функции этого учредительного собрания, это должен быть другой — нормальный парламент. Поэтому мне, кстати говоря, и сам термин «учредительное собрание» не очень нравится. Помимо того что у него дурная наследственность в нашей истории, да и в мировой тоже, уж

лучше, действительно, конституционное собрание, то есть чисто технический орган с узкими функциями.

Александр Галкин. Когда Ельцин допустил прямое обращение к народу, он, видимо, рассчитывал на больший рейтинг. И, кстати, это отдельный разговор о том, кто предоставляет ему информацию о степени поддержки. И ему, и Хасбулатову, и Вам, по-видимому, информация предоставляется неточная, поскольку вот сегодня Вы, Михаил Сергеевич, сказали, что по Вашим расчетам придет 40% к урнам голосовать.

Михаил Горбачев. Это не я подсчитал...

Александр Галкин. А они говорят, что 50% придет. И пришло бы. Когда Ельцин, отталкиваясь от каких-то непонятных сведений на всенародную поддержку, решил обратиться к народу напрямую, это в тот же день провалилось, и надо было искать какой-то иной выход из положения. Вот так появился референдум. Но, может быть, лучше, чтобы его не было вообще. Лучше бы это слово не произносилось. Но коль скоро оно уже произнесено, теперь взять его назад, на мой взгляд, практически невозможно. Любая сила, которая сейчас выступит против референдума, когда он обещан, поставит себя под очень существенный удар. Поэтому против него выступать нельзя впрямую. Хасбулатов опубликовал целую программную статью в «Российской газете» и вопреки своей врожденной хитрости поступил, на мой взгляд, несколько опрометчиво. Потому что он раскрыл целый план от начала и до конца, как его ликвидировать, этот референдум! Причем абсолютно четко прописано, сначала, пишет он, мы должны вынести на референдум такие вопросы, ответы на которые никому не нужны, попросить народ подтвердить всем известные политические права и свободы. А о серьезных вопросах народ спрашивать не надо, потому что он все равно не поймет. А вот можно спросить, а нужны ли ему права и свободы — естественно нужны. Значит, это первое положение. Второе положение такое, что хорошо бы созвать внеочередной Съезд. Это будет «страховая подушка», которая провалит референдум в том случае, если он не будет устраивать законодательную власть. Можно догадаться — как и когда это произойдет. Верховный Совет какие-то формулировки предложит, Президента это не удовлетворит. Президент предложит альтернативу. Эта альтернатива будет блокироваться Съездом. Значит, если до этого дойдет, то здесь может произойти нечто страшное, на что Михаил Сергеевич обращал внимание. Здесь возникает опасность сепаратизма, потому что один из технических способов угробить этот референдум есть отказ на местах. Так сказать, вот автономии выступают против. Не только автономии, но и регионы. В умы людей, которые там, в глубинке живут, вселяется, таким образом, уве-

ренность в том, что сепаратизм подавит разум. Это идет как технический прием парламентских структур, заваливающих референдум, а результат получается — усиление сепаратизма. Вот самый страшный результат. Но этот прием будет применен. И уже применяется. Я не сомневаюсь, что если все же дойдет до референдума, его все-таки выиграет Ельцин однозначно, при прочих равных условиях, разумеется. Потому что, как бы ни формулировались вопросы, все равно народ прост. И он будет голосовать, ассоциируя эти вопросы с задающими их фигурами — это элементарная психология. Народ все равно будет голосовать так: или Ельцин, или Хасбулатов. И в силу рейтинга, если ничего не случится, все-таки Ельцин у Хасбулатова выигрывает, как бы мы к нему ни относились. Значит, Хасбулатов будет блокировать этот референдум любыми способами. Попытка провалить его может привести и к самой критической ситуации. Вот из такого сценария надо исходить. Поэтому стратегически важно предложить Ельцину наиболее адекватную формулировку, потому что он выиграет, так или иначе. Значит надо рассчитывать на то, чтобы не дать ему зарваться и какую-то умеренную формулировку вложить. Какой она должна быть? Мне представляется, что все-таки это должна быть идея учредительного собрания, я не вижу иного способа легитимно перескочить через этот Съезд, который все равно все затормозит.

Михаил Горбачев. Вот Вы скажите мне: предположим, я бы согласился с тем, чтобы это было действительно Конституционное собрание. Его члены пришли один раз, сделали свое дело, ушли — и все. Это очень важно. Но кто же примет решение о таком Конституционном собрании, о порядке его избрания?

Александр Галкин. Только на референдуме, другого механизма нет.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 11 января 1993 г. № 4281**

**Об организации «круглого стола»
для выработки рекомендаций
к программам антикризисных мер и развития реформ¹**

В соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О ходе экономической реформы в Российской Федерации» Президиум Верховного Совета Российской Федерации и Правительство Российской Федерации постановляют:

1. Образовать «круглый стол» для выработки рекомендаций к программам антикризисных мер и развития реформ.

Исходить из того, что «круглый стол» является постоянно действующим общественно-политическим форумом широких демократических сил России, ученых, специалистов, руководителей предприятий и организаций, предпринимателей, народных депутатов, консолидирующим конструктивные силы в целях стабилизации экономики, осуществления экономической реформы, глубоких политических, экономических и социальных преобразований в стране.

Одобрить состав «круглого стола» с приглашением представителей общественных организаций, партий и движений (согласно приложению). Рекомендовать участникам «круглого стола» привлекать к работе специалистов и экспертов по соответствующим вопросам.

Установить, что состав участников «круглого стола» может быть расширен по решению самого «круглого стола».

2. Определить ответственными за организацию работы «круглого стола» заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Воронина Ю.М. и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Федорова Б.Г.

Установить, что председатель «круглого стола» избирается его участниками по каждому обсуждаемому вопросу отдельно.

3. Функции Секретариата «круглого стола» возложить на аппарат Верховного Совета Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации.

¹ Стенографический отчет заседаний «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ в Российской Федерации. М., 1993. С. 2–6.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

4. Обеспечение работы «круглого стола» возложить на Финансово-хозяйственное управление Верховного Совета Российской Федерации и на Главное социально-производственное управление Президента Российской Федерации.

**Председатель
Верховного Совета
Российской Федерации
Р. Хасбулатов**

**Председатель Совета Министров —
Правительства Российской Федерации**

В. Черномырдин

Приложение
к Постановлению
Президиума Верховного Совета
Российской Федерации
и Правительства Российской Федерации
от 11 января 1993 года № 4281

**Состав участников «круглого стола»
для выработки рекомендаций к программам
антикризисных мер и развития реформ**

От Верховного Совета Российской Федерации

Воронин Юрий Михайлович	заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации, народный депутат Российской Федерации
Захаров Михаил Львович	председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по социальной политике, народный депутат Российской Федерации
Исправников Владимир Олегович	председатель Высшего экономического совета при Президиуме Верховного Совета Российской Федерации, народный депутат Российской Федерации
Назметдинова Минрауза Минихазиевна	председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства, народный депутат Российской Федерации

Постановление Президиума ВС РФ и Правительства РФ от 11 января 1993 г.

Полосин Вячеслав Сергеевич	председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по свободе совести, вероисповеданиям, милосердию и благотворительности, народный депутат Российской Федерации
Новиков Владимир Ильич	председатель Совета депутатских фракций Верховного Совета Российской Федерации, народный депутат Российской Федерации

Представители Президента Российской Федерации

Гранберг Александр Григорьевич	советник Президента Российской Федерации
Лахова Екатерина Филипповна	советник Президента Российской Федерации

От Правительства Российской Федерации

Федоров Борис Григорьевич	заместитель Председателя Правительства Российской Федерации
Хижа Георгий Степанович	заместитель Председателя Правительства Российской Федерации
Горбачев Сергей Васильевич	заместитель Министра финансов Российской Федерации
Шохин Александр Николаевич	заместитель Председателя Правительства Российской Федерации
Розенова Лира Ивановна	председатель Комитета Российской Федерации по политике цен
Шумейко Владимир Филиппович	первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации

От Российской академии наук

Осипов Юрий Сергеевич	Президент Российской академии наук
Бунин Павел Григорьевич	первый проректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации
Абалкин Леонид Иванович	директор Института экономики РАН

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Богомолов Олег Тимофеевич	директор Института международных экономических и политических исследований РАН
Петраков Николай Яковлевич	директор Института проблем рынка РАН
Яременко Юрий Васильевич	директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

От ученых-экономистов

Гайдар Егор Тимурович	директор Института экономических проблем переходного периода
Сабуров Евгений Федорович	директор Центра информационных и социальных технологий при Правительстве Российской Федерации
Егиазарян Геворк Ашатович	заведующий кафедрой МГУ имени М.В. Ломоносова
Иванов Иван Дмитриевич	заместитель директора Института внешнеэкономических исследований
Явлинский Григорий Алексеевич	руководитель Центра экономических и политических исследований
Милюков Анатолий Илларионович	руководитель группы экономических консультантов Председателя Верховного Совета Российской Федерации
Ясин Евгений Григорьевич	директор Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей
Егоров Сергей Ефимович	президент Ассоциации российских банков
Якунин Виктор Константинович	президент Межотраслевого акционерного коммерческого банка развития оптовой торговли «Токобанк»

От предпринимателей

Вольдемарова Елена Владимировна	генеральный директор Центра международных деловых проектов «Интербизнеспроект», сопредседатель Московской конференции промышленников и предпринимателей
---------------------------------	---

Постановление Президиума ВС РФ и Правительства РФ от 11 января 1993 г.

Рубцов Александр Иванович	генеральный директор совместного предприятия «Внешконсулт»
Затулин Константин Федорович	президент Межрегионального биржевого и торгового союза
Семигин Геннадий Юрьевич	председатель правления Конгресса российских деловых кругов
Бабкин Валерий Вениаминович	генеральный директор производственного объединения «Аммофос», народный депутат Российской Федерации
Еремин Альвин Евстафьевич	председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по промышленности и энергетике, народный депутат Российской Федерации
Вольский Аркадий Иванович	президент Российского союза промышленников и предпринимателей
Овчинников Владимир Алексеевич	директор Александровского радиозавода, народный депутат Российской Федерации
Гехт Юрий Григорьевич	генеральный директор — председатель АО «Сокольники», председатель парламентской фракции «Промышленный союз», народный депутат Российской Федерации

От трудовых коллективов

Бобровский Александр Васильевич	и.о. председателя Российского союза трудовых коллективов
Клепиков Виктор Алексеевич	заместитель председателя СТК НПО «Энергомаш»

От агропромышленного комплекса

Агафонов Валентин Алексеевич	председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по социальному развитию села, аграрным вопросам и продовольствию, народный депутат Российской Федерации
------------------------------	--

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Назарчук Александр Григорьевич	председатель совета Союза агропромышленных формирований Алтайского края, народный депутат Российской Федерации
Романенко Геннадий Алексеевич	Президент Российской академии сельскохозяйственных наук
Лапшин Михаил Иванович	директор совхоза «Заветы Ленина» Московской области, председатель парламентской фракции «Аграрный союз», народный депутат Российской Федерации

От армии и МВД

Абрамов Евгений Александрович	первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации
Громов Борис Всеволодович	заместитель Министра обороны Российской Федерации
Степашин Сергей Вадимович	председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасности, народный депутат Российской Федерации
Тарасов Борис Васильевич	член Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, народный депутат Российской Федерации

От непроизводственной сферы

Аскалонов Артур Александрович	председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по охране здоровья, социальному обеспечению и физической культуре, народный депутат Российской Федерации
Садовничий Виктор Анатольевич	ректор МГУ им. М.В. Ломоносова

Чазов Евгений Иванович директор Всероссийского
кардиологического научного центра

От регионов Российской Федерации

Маточкин Юрий Семенович глава администрации
Калининградской области

Ульянов Владимир Ильич председатель Тюменского областного
Совета народных депутатов

Немцов Борис Ефимович глава администрации
Нижегородской области

Тяжлов Анатолий Степанович глава администрации Московской
области, председатель
правления Союза руководителей
территориальных органов
исполнительной власти

Степанов Виктор Николаевич Председатель Верховного Совета
Республики Карелия, народный
депутат Российской Федерации

Сумин Петр Иванович председатель Челябинского
областного Совета народных
депутатов, народный депутат
Российской Федерации

От Москвы и Санкт-Петербурга

Буравлев Константин первый вице-премьер правительства
Эдуардович г. Москвы

Щербаков Вячеслав Николаевич вице-мэр г. Санкт-Петербурга

От творческих союзов

Залыгин Сергей Павлович главный редактор журнала «Новый
мир»

Логинов Валентин Андреевич главный редактор газеты
«Российская газета»

Захаров Марк Анатольевич главный режиссер театра «Ленком»

Якутин Юрий Васильевич главный редактор еженедельника
«Экономика и жизнь»

Лацис Отто Рудольфович член редколлегии газеты «Известия»

От молодежных организаций

Вернигорова Тамара Прокопьевна	председатель Всероссийского совета детских и юношеских организаций
Лацевский Вячеслав Викторович	первый секретарь ЦК Российского союза молодежи

От женских организаций

Вартазарова Людмила Степановна	сопредседатель Социалистической партии трудящихся
Момджян Александра Васильевна	председатель Международного цен- тра «Будущее женщины»

От организаций ветеранов

Скоморохов Николай Михайлович	председатель Российского комитета войны
Трунов Михаил Петрович	председатель Совета ветеранов войны, Вооруженных Сил и правоохранительных органов

Проект
от 9 февраля 1993 г.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Об образовании парламентской группы рабочей комиссии
по выработке проекта соглашения между
федеральными органами законодательной
и исполнительной власти Российской Федерации
о стабилизации конституционного строя¹**

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

Утвердить парламентскую группу рабочей комиссии по выработке проекта соглашения между федеральными органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституцион-

¹ Архив ФКР.

ного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации в следующем составе:

Рябов Николай Тимофеевич — заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации (руководитель парламентской группы рабочей комиссии);

Лубенченко Константин Дмитриевич — директор Парламентского центра Российской Федерации, кандидат юридических наук;

Мазаев Владимир Дмитриевич — заместитель председателя Высшего экономического совета при Верховном Совете Российской Федерации, кандидат юридических наук;

Митюков Михаил Алексеевич — председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, кандидат юридических наук;

Муравьев Игорь Владиславович — заместитель председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по работе Советов народных депутатов и развитию самоуправления.

**Заместитель Председателя
Верховного Совета Российской Федерации**

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту Постановления
Верховного Совета Российской Федерации
**«Об образовании парламентской группы рабочей
комиссии по выработке проекта соглашения между
федеральными органами законодательной и
исполнительной власти Российской Федерации по
стабилизации конституционного строя»**

На состоявшихся встречах Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации было принято решение создать рабочую комиссию по выработке проекта конституционного соглашения, в состав которой вошли бы по пять представителей Верховного Совета и Президента. Предложенный проект постановления Верховного Совета Российской Федерации имеет целью утвердить состав парламентской группы рабочей комиссии по подготовке данного документа.

**Заместитель Председателя
Верховного Совета Российской Федерации**

Н.Т. Рябов

**ПИСЬМО
СЕКРЕТАРЯ СОВЕТА ГЛАВ РЕСПУБЛИК
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 февраля 1993 г. № А-21-463¹**

Председателю Верховного
Совета Российской Федерации
Р.И. Хасбулатову

Уважаемый Руслан Имранович!

По поручению Совета глав республик направляю Вам обращение глав республик Российской Федерации к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации, Председателю Конституционного Суда Российской Федерации, принятое 9 февраля 1993 г.

Приложение: упомянутое на 4 листах.

Секретарь Совета

Ю. Скоков

**ОБРАЩЕНИЕ ГЛАВ РЕСПУБЛИК
К ПРЕЗИДЕНТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРЕДСЕДАТЕЛЮ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРЕДСЕДАТЕЛЮ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 9 февраля 1993 г.**

Мы, руководители республик, позитивно восприняли Постановление седьмого Съезда народных депутатов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», направленное на преодоление кризиса власти в стране в интересах всех народов России.

Однако ход обсуждения вопросов, которые предполагается вынести на референдум, накаляет обстановку в стране. Референдум все более превращается из инструмента достижения консенсуса в обществе в средство политической борьбы и ведет к нарастанию конфронтации. Складывающаяся вокруг референдума ситуация несет в себе угрозу дестабилизации социально-политической обстановки в России. В этих условиях проведение референдума противоречит самой цели Постановления седьмого Съезда

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 80—84.

народных депутатов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

Референдум является несвоевременным также потому, что в ходе работы над Конституцией Российской Федерации пока не достигнут необходимый уровень согласованных взглядов на исходные принципы государственного устройства России. При выработке положений Конституции Российской Федерации недостаточно учитывается мнение субъектов Федерации, основные положения Федеративного договора. Учитывая это и сознавая ответственность за судьбу Российского федеративного государства, обеспечение стабильности политической и экономической обстановки в стране, исходя из объективной оценки ситуации, главы республик считают нецелесообразным проведение в настоящее время всероссийского референдума об основных положениях Конституции Российской Федерации.

Мы обращаемся к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации и Председателю Конституционного Суда Российской Федерации с предложением созвать Согласительную комиссию, образованную на седьмом Съезде народных депутатов, для подготовки обращения к Верховному Совету Российской Федерации о пересмотре решения о проведении всероссийского референдума 11 апреля 1993 года.

В условиях политической нестабильности и углубления экономического кризиса главы республик считают необходимым в настоящее время сосредоточить все усилия на преодолении экономического кризиса в стране на основе реализации Федеративного договора, согласованного с субъектами Федерации порядка работы над проектом новой Конституции Российской Федерации.

Настоящее Заявление подписали:

от Республики Адыгея

Президент

А.А. Джаримов

от Республики Башкортан

Председатель Верховного Совета

М.Г. Рахимов

от Республики Бурятия

Председатель Верховного Совета

Л.В. Потапов

от Республики Горный Алтай

Председатель Верховного Совета

В.И. Чаптынов

от Республики Дагестан

Председатель Верховного Совета

М.М. Магомедов

от Кабардино-Балкарской Республики

Председатель Верховного Совета

В.М. Коков

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

	от Республики Калмыкия-Хальмг Тангч	
Председатель Верховного Совета		И.Э. Бугдаев
	от Карачаево-Черкесской Республики	
Председатель Верховного Совета		В.Н. Савельев
	от Республики Карелия	
Председатель Верховного Совета		В.Н. Степанов
	от Республики Коми	
Председатель Верховного Совета		Ю.А. Спиридонов
	от Республики Марий Эл	
Президент		В.М. Зотин
	от Мордовской ССР	
Президент		В.Д. Гуслянников
	от Республики Саха (Якутия)	
Президент		М.Е. Николаев
	от Северо-Осетинской ССР	
Председатель Верховного Совета		А.Х. Галазов
	от Республики Татарстан	
Президент		М.Ш. Шаймиев
	от Республики Тува	
Президент		Ш.Д. Ооржак
	от Удмуртской Республики	
Председатель Верховного Совета		В.К. Тубылов
	от Республики Хакасия	
Председатель Верховного Совета		В.Н. Штыгашев
	от Чувашской Республики	
Председатель Верховного Совета		Э.А. Кубарев

[За сбор Согласительной комиссии, образованной седьмым Съездом народных депутатов Российской Федерации для окончательного решения вопроса о проведении всероссийского референдума 11 апреля 1993 года. За референдум.]¹

¹ Вписано от руки. — *Примеч. ред.*

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ПАРЛАМЕНТСКОЙ ФРАКЦИИ
«СОГЛАСИЕ РАДИ ПРОГРЕССА»
от 12 февраля 1993 г.**

О конституционном соглашении¹

Фракция подтверждает позицию, изложенную в Заявлении о референдуме по основам конституционного строя от 26 января 1993 г., и считает, что подготовка к проведению референдума должна продолжаться в соответствии с решением седьмого Съезда, вместе с тем фракция готова была бы поддержать решение, которое иным образом решало бы задачи, возложенные на референдум.

Социально-экономическая и общественно-политическая ситуация вокруг всероссийского референдума быстро изменяется. Выдвинуты предложения о выработке конституционного соглашения трех ветвей государственной власти, учитывающего интересы всех сторон.

Мы готовы принять участие в консультациях по данному вопросу. Условием отсрочки или отмены референдума является принятие необходимым большинством Съезда народных депутатов Российской Федерации конституционного соглашения, включающего:

— пролонгацию основных положений Постановления Съезда от 12 декабря 1992 года;

— исключение части второй ст. 104 ныне действующей Конституции;

— решение о созыве очередного Съезда не ранее 1994 года;

— внесение изменения в действующую Конституцию, согласно которому будущие выборы будут проводиться непосредственно избирателями в постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет.

Особенно важно получить гарантии того, что соглашение будет выполнено всеми сторонами. Механизм достижения таких гарантий мог бы включать, в частности, следующее:

— выработку текста соглашения рабочей группой, в которой в равной мере представлены Президент, Верховный Совет, Правительство и Конституционный Суд Российской Федерации;

— обсуждение и одобрение текста фракциями парламента, депутатскими группами, представительными общественными организациями в рамках «круглого стола»;

— парафирование текста Президентом, Верховным Советом и Конституционным Судом Российской Федерации;

— сбор подписей народных депутатов под текстом проекта постановления (предварительное голосование).

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 89.

Только энергичные действия, предпринятые большинством народных депутатов Российской Федерации, другими ответственными политическими силами, позволят преодолеть политический кризис в России путем проведения короткого внеочередного Съезда с ограниченной задачей — ратификацией подготовленного соглашения.

ПРОТОКОЛ № 2
ЗАСЕДАНИЯ «КРУГЛОГО СТОЛА»
от 15 февраля 1993 г.¹

1. На заседании «круглого стола» присутствовало 44 участника «круглого стола» и 38 приглашенных от общественных и политических организаций, предпринимателей, отраслей промышленности, армии и трудовых коллективов.

2. На заседании обсужден вопрос «О референдуме 11 апреля 1993 года». По этому вопросу выступили сопредседатели заседания — заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябов, первый заместитель Председателя Совета Министров Российской Федерации В.Ф. Шумейко, а также А.Н. Медведев, И.Е. Клочкин, П.Г. Бунич, Л.С. Вартазарова, В.И. Новиков, А.В. Момджян, В.И. Ульянов, Б.В. Тарасов, И.В. Муравьев, М.П. Трунов, К.Ф. Затулин, Г.А. Егиазарян, В.А. Моргунов, С.Н. Андропов, Е.Л. Бутов, Х.Ш. Ахатдиев, Г.А. Зюганов, Е.В. Вольдемарова, В.В. Лашевский, А.В. Богданов, К.Д. Лубенченко, В.С. Липицкий, Н.М. Скомоухов, Е.И. Шапошников (стенограмма прилагается).

С сообщением о ходе подготовки Положения о «круглом столе» и регламенте выступил председатель Высшего экономического совета при Президенте Верховного Совета Российской Федерации В.О. Исправников.

Участники заседания «круглого стола» поручили сопредседателям заседания Н.Т. Рябову и В.Ф. Шумейко в кратчайшие сроки подготовить текст резолюции и разослать ее всем участникам «круглого стола».

Решено очередное заседание «круглого стола» провести 24 февраля 1993 года с повесткой дня: «О программе антикризисных мер».

Сопредседатели

Ю.М. Воронин, Б.Г. Федоров

Сопредседатели «круглого стола»

Н.Т. Рябов, В.Ф. Шумейко

¹ Стенографический отчет заседаний «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ в Российской Федерации. М., 1993. С. 34.

**РЕЗОЛЮЦИЯ
ЗАСЕДАНИЯ «КРУГЛОГО СТОЛА»
от 15 февраля 1993 г.**

По вопросу о референдуме¹

Участники заседания «круглого стола» общественных и политических сил Российской Федерации, учитывая сложную социально-экономическую и политическую ситуацию в стране, пришли к выводу о нецелесообразности проведения референдума по основным положениям будущей Конституции Российской Федерации 11 апреля 1993 года.

Участники «круглого стола» рекомендуют руководителям всех ветвей власти в поисках путей и механизма стабилизации ситуации в стране продолжить серию регулярных личных встреч с участием представителей Согласительной комиссии, образованной седьмым Съездом народных депутатов.

Поддержать предложение об объявлении 1993 года годом достижения национального и гражданского согласия, усилия государственной власти, политических партий и движений, всех граждан страны на достижение экономической и социальной стабильности в обществе. В этих целях при обсуждении насущных социальных проблем вовлечь в работу «круглого стола» представителей общественных сил, отражающих весь спектр сложившихся в обществе подходов и оценок. Проявлять при этом терпимость, избегать неоправданной конфронтационности, которая может дискредитировать миротворческий замысел «круглого стола».

Сопредседатели «круглого стола»

Н.Т. Рябов, В.Ф. Шумейко

¹ Стенографический отчет заседаний «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ в Российской Федерации. М., 1993. С. 34.

СТЕНОГРАММА
ЗАСЕДАНИЯ «КРУГЛОГО СТОЛА»
ДЛЯ ВЫРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ
К ПРОГРАММАМ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР
И РАЗВИТИЯ РЕФОРМ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 15 февраля 1993 г.¹

*Открывает и ведет заседание заместитель Председателя
Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябов.*

Председательствующий. Уважаемые участники «круглого стола», представители прессы, приглашенные! Позвольте начать очередное заседание «круглого стола», посвященное проблеме всероссийского референдума, назначенного на 11 апреля 1993 года.

Уважаемые друзья, мы имеем уже в целом позитивный опыт, правда разовый, проведения «круглого стола». Понятно, что он не лишен недостатков, недоработок и в плане состава участников, и в плане его организации, и в плане его проведения, но тем не менее мы полагаем, что начало, поддержанное, одобренное, есть и мы будем идти по этому пути.

Ни у кого из нас, конечно, нет мысли о том, что «круглый стол» решит все наши проблемы, что он будет пользоваться полным и абсолютным успехом у нашего общества. Этого ожидать на сегодняшний день невозможно, если иметь в виду всю сложность общественно-политической обстановки, разноречивость оценок нынешней ситуации, неоднородность взглядов различных политических сил, движений, научных школ на ближайшее будущее. Это все реальность, и нам от нее никуда не уйти. Но тем не менее мы своими действиями, самим ходом обсуждения злободневных проблем нашего общества, государства, своими рекомендациями, предложениями власть предержащим можем заложить прочный фундамент, доказывающий и важность, и полезность «круглого стола».

Я хотел бы пожелать сегодня всем нам плодотворной и продуктивной работы и сообщить, что к ранее приглашенным участникам «кру-

¹ Стенографический отчет заседаний «круглого стола» для выработки рекомендаций к программе антикризисных мер и развития реформ в Российской Федерации. М., 1993. С. 36–56.

глого стола» присоединяются представители ряда партий и движений, изъявившие желание принять участие в работе этого «круглого стола», в частности, Владиславлев Александр Павлович, вице-президент Ассоциации промышленников и предпринимателей, Федулова Алевтина Васильевна из Союза женщин России, Бутов Евгений Леонидович, председатель Российской буржуазно-демократической партии, академик Арбатов Георгий Аркадьевич, Тихонов Александр Анатольевич, председатель Партии консолидации, и Малей Михаил Дмитриевич, советник Президента. Некоторые из них здесь присутствуют, некоторые — по различного рода обстоятельствам — сегодня не могут принять участие в заседании «круглого стола».

Итак, я поздравляю всех с началом сегодняшнего заседания, и позвольте передать слово первому вице-премьеру нашего Правительства Шумейко Владимиру Филипповичу.

В.Ф. Шумейко, *первый заместитель Председателя Совета Министров Российской Федерации.*

Уважаемые участники «круглого стола»! Николай Тимофеевич в своем вступительном слове уже сказал, что «круглый стол», к сожалению, создавался не без некоторых перекосов. Вообще, подписано, конечно, совместное распоряжение Председателя Верховного Совета, Председателя Правительства, в котором сказано: образовать «круглый стол». Наверное, все-таки «круглые столы» не образуют, они образуются сами. Если у политических движений, партий, представителей исполнительной и законодательной власти появляется необходимость консультироваться, то «круглый стол» складывается естественным образом сам, и на нем должны быть представлены все без исключения политические движения, партии, которые хотят высказаться, кого интересуют эти проблемы.

То, что многие движения и партии, как сказал Николай Тимофеевич, постепенно присоединяются к «круглому столу», конечно, с одной стороны, этот «круглый стол» украшает. С другой стороны, в постановлении написано, что цель «круглого стола» — выработка рекомендаций к программам антикризисных мер и развития реформы, то есть направленность «круглого стола» в принципе должна быть экономической. Но, как вы знаете, сегодня на заседании «круглого стола» стоит вроде бы совершенно не экономический вопрос — о проведении референдума в Российской Федерации об основных положениях новой Конституции. Тем не менее этот вопрос, как вы все прекрасно понимаете, теснейшим образом связан именно с проведением реформы, и поэтому нам хотелось

бы сегодня воспользоваться заседанием «круглого стола», чтобы еще раз выявить большинство мнений партий, движений, участников «круглого стола» по поводу всех аспектов проведения этого референдума.

Думаю, у вас есть порядок работы, где определено, как мы собираемся сегодня проводить этот «круглый стол». После некоторых организационных вопросов, как здесь написано, состоится обсуждение вопросов референдума. Вначале предлагается выслушать мнение представителей общественных организаций, членов согласительных комиссий.

Я предложил бы поступить наоборот. Вначале, может быть, выступят сопредседатели, так как полярные мнения о проведении референдума в основном представлены, с одной стороны, законодательной властью, а с другой стороны, исполнительной. Может быть, мы с Николаем Тимофеевичем поделимся достаточно краткими соображениями по поводу проведения референдума, а потом по поводу этих заявлений будем высказываться. Если не нравится такой порядок, давайте вернемся к тому, что здесь написано: вначале все выступают, потом мы как бы подведем резюме и еще раз высказываем свои точки зрения. Мне хотелось бы, чтобы мы сразу обменялись мнениями и этот регламент приняли. Спасибо за внимание.

Н.Т. Рябов. Уважаемые коллеги, полагаю, что нам надо предоставить слово Владимиру Олеговичу Исправникову, чтобы он проинформировал нас о том поручении, которое сделал «круглый стол» по вопросу выработки положения и регламента о «круглом столе». Пожалуйста.

В.О. Исправников, *председатель Высшего экономического совета при Президиуме Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемые коллеги! В соответствии с поручением, которое было дано на первом заседании «круглого стола», нами образована рабочая группа из экспертов, специалистов, в частности, Парламентского центра, и на сегодняшний день мы подготовили первые черновые документы. Но по предварительной договоренности до среды мы еще принимаем предложения, а уже в четверг рассылаем каждому участнику «круглого стола» проекты тех документов, которые должны быть проработаны к следующему заседанию и в которые должны быть внесены соответствующие предложения и поправки. Поэтому у меня просьба ко всем участникам: до среды постараться передать ваши предложения по доработке регламента и положения о «круглом столе». Группа работает постоянно, и я думаю, что в среду мы этот процесс закончим в соответствии с вашими предложениями. Затем эти проекты документов будут розданы каждому участнику «круглого стола», и уже на следующее за-

седание мы представим проекты положения о «круглом столе» и регламента его работы.

Председательствующий. Уважаемые коллеги, вопросы будут к Владимиру Олеговичу? Нет вопросов. Информация принимается к сведению. Полагаем, что проект будет представлен уже на следующее заседание.

Итак, в соответствии с ранее принятым предложением предметом нашего сегодняшнего разговора должен быть всероссийский референдум. Есть какие-то возражения против этого вопроса? Нет возражений. Прекрасно.

Владимир Филиппович сказал, что мы должны сделать какого-то рода заявления или высказать точки зрения и что они носят якобы абсолютно полярный характер и поэтому на них будем строить свой диалог, обсуждение. Я, например, не могу полностью согласиться с такого рода подходом. Тем не менее, конечно, и я, и Владимир Филиппович, и любой другой вправе в обсуждении за «круглым столом» сказать, как они понимают эту проблему, какие подходы они предложили бы.

Хочу подчеркнуть, что, присутствуя здесь в качестве сопредседателя, я выполняю поручение «круглого стола», потому что (как говорят: без меня меня женили) и Владимиру Филипповичу, и мне просто поручили вести этот «круглый стол», и все. Поэтому я именно так ориентируюсь на эту работу. Тем не менее, если вы позволите, мы выскажем свое мнение по этому вопросу обязательно.

Я хотел бы принести вам свои извинения, потому что я увидел еще двух человек: Шапошников Евгений Иванович представляет здесь Вооруженные Силы СНГ, а Зюганов Геннадий Андреевич — Российскую компартию. Они также изъявили желание участвовать в работе «круглого стола». Мы их приветствуем, как и остальных участников.

Пожалуйста, Владимир Филиппович.

В.Ф. Шумейко. Давайте все-таки выскажемся о том, как будем действовать: так, как написано в повестке дня, то есть сначала каждый высказывается, а потом мы заканчиваем, или наоборот. Как желают участники «круглого стола»? Все поддерживают эту точку зрения? Все равно для любой работы нужен какой-то разгон, вокруг чего-то надо говорить — всегда так было, поэтому я начинаю.

Проведение референдума обсуждается, как мы считаем, во всем российском обществе. По крайней мере в его политизированном слое идет достаточно много разговоров о проведении 11 апреля текущего года референдума по основным положениям Конституции.

Первый вопрос, который обсуждают очень многие, — проводить референдум или не проводить. Здесь точки зрения разделяются на две прямо противоположные. Одни говорят — проводить и в пользу этого приводят массу доводов, другие говорят — не проводить, потому что иначе Россия развалится, разойдется по регионам и так далее.

Какая точка зрения на этот счет у исполнительной власти, которую я сегодня представляю? (Как вы знаете, я одновременно являюсь председателем правительственной комиссии по проведению референдума.)

Для исполнительной власти вопрос, проводить референдум или не проводить, не стоит. Совершенно ясно, что его надо проводить. Почему существует такая точка зрения? Потому что (и это совпадает с моей личной точкой зрения) хорошо бывает только тогда, когда бывает по закону. А решение о проведении референдума принял седьмой Съезд народных депутатов. Как вы знаете, Съезд является высшим органом представительной власти Российской Федерации, и отменить принятое решение может только Съезд. В подтверждение могу привести какой угодно законодательный акт — статьи Конституции, решения Съезда, постановления Верховного Совета, постановления Президиума, наконец, распоряжения Президента, говорящие о том, что обратной дороги нет и исполнительной власти надо проводить референдум. То есть это техническая сторона дела, она связана с юридической базой, и здесь никаких сомнений нет. Исполнительная власть готовится к проведению референдума. Его может не быть только в том случае, если будет другое решение Съезда, если Съезд отменит свое предыдущее решение.

Сегодня многие говорят: зачем доводить до решения Съезда, давайте найдем какое-то согласие. Пусть соберутся снова Зорькин, Хасбулатов и Ельцин, втроем опять переговорят, все решат, и не надо будет проводить референдум. Но должен обратить ваше внимание на то, что, если даже они договорятся и придут к такому соглашению, это решение не будет юридически легитимным. Это не есть решение Съезда, это есть договор трех лидеров, причем каждый из них должен иметь соответствующие полномочия. Но если Президент их имеет, то уважаемый Руслан Имранович должен получить такие полномочия от Верховного Совета, а получит он их или нет, здесь есть сомнения. Точно так же и Председатель Конституционного Суда Зорькин должен получить полномочия от Конституционного Суда.

Я хочу еще раз обратить ваше внимание на юридическую сторону такого соглашения, на то, что и уважаемый Председатель Верховного Совета, и уважаемый Председатель Конституционного Суда всегда мо-

гут, извините за такое выражение, спрятать свою позицию за решения того коллегиального органа, который каждый из них возглавляет. То есть всегда есть возможность сказать: да, я высказывал свое мнение, да, у меня была такая точка зрения, да, я соглашался, но Верховный Совет решил так-то, Конституционный Суд решил так-то... Президент такой возможности лишен, у него нет коллективного органа, за который он мог бы как Президент «спрятать» свое решение.

Многие сегодня говорят о том, что позиция Президента не прояснилась, интересуются, где вопросы, что мы будем обсуждать... Дело в том, что Президент таких вопросов еще не получал. Вопросы, как вы знаете, были утверждены Президиумом Верховного Совета, который в данном случае не является легитимным органом. Верховный Совет на своем заседании эти вопросы не рассматривал и никому их не предлагал, а Президиум Верховного Совета предложил их просто рассмотреть и поговорить о них.

Я не буду дальше рассуждать о юридической стороне дела, потому что довольно легко можно доказать, что референдум проводить надо. Я хочу сказать просто о сути.

Почему, на мой взгляд, так много споров вокруг проведения референдума? Дело в том, что в обществе разделились мнения по поводу того курса, который осуществляет исполнительная власть на базе решений той же самой представительной власти, на базе решений всех съездов. Все разговоры по поводу референдума как раз на деле содержат внутри себя вот эти разногласия по поводу правильности курса. Часто какие-то газеты, которые мы считаем крайними, пишут, что на референдум надо вынести один вопрос: «Вы за правовое социалистическое государство или за капитализм?». Получается так, что вроде исполнительная власть строит капитализм, а вот другая часть, которая не хочет строить капитализм, ратует за сохранение социализма. То есть здесь вопрос очень глубокий, он затрагивает курс развития всего российского общества в будущем.

Если встать на эту точку зрения и посмотреть, как влияет вопрос о проведении референдума на текущую экономику и на проведение курса реформ, то совершенно ясно, что они связаны напрямую, просто напрямую, потому что проводить дальше реформы и вообще заниматься экономикой без согласования действий всех ветвей власти невозможно, вы это прекрасно понимаете. Это невозможно, если не будет достигнуто согласие между Верховным Советом, Правительством, Центральным банком и Президентом, если не будет наложен мораторий

на проинфляционные действия, если исполнительной власти не дадут работать самостоятельно, как это решил шестой Съезд народных депутатов (вы помните, там в решении прямо записано, что представительные органы не должны вмешиваться в оперативную деятельность Правительства, а Правительство не должно вмешиваться в законодательные функции Верховного Совета). Конечно, если мы с вами будем говорить о соглашении как об альтернативе проведения референдума, если это соглашение будет признано легитимным, то есть участники этого соглашения получают на то полномочия от своих выборных органах, и если после заключения этого соглашения оно будет утверждено Конституционным Судом, то в принципе можно встать на эту юридическую базу и обойтись без проведения референдума, без привлечения народа для выбора того или иного направления развития страны. Но так или иначе условием такого соглашения, его основой, может стать как раз решение шестого Съезда о невмешательстве в дела друг друга, если можно так сказать. Это значит, что нужно, хотя бы на время, переподчинить исполнительной власти все организации, находящиеся под эгидой Верховного Совета, которые связаны с распорядительными, а не с законодательными функциями (Центральный банк, Пенсионный фонд, Госкомстат и так далее) или просто дать возможность координировать их деятельность. Это значит, что и Президент на это время тоже не должен вмешиваться напрямую в хозяйственную деятельность. Это значит, что любой человек в российском государстве должен понимать, что хозяйственные вопросы, вопросы оперативного управления экономикой решаются только в одном месте — в Правительстве Российской Федерации, больше нигде. Потому что сегодня многие субъекты Федерации, даже отдельные предприятия, организации, не решив вопрос в одном месте, идут в другое, третье и какое-то решение получают. Вот такая полная бессистемность вредит общему нормальному делу, продвижению экономики. Поэтому даже с этой точки зрения исполнительная власть стоит на позиции проведения референдума, ибо по сегодняшнему состоянию этих ветвей власти не видно, что можно достигнуть необходимого соглашения. Наверное, какое-то соглашение будет, но такого, которое нормально влияло бы на экономику, в принципе, на наш взгляд, достичь невозможно.

И наконец, вопросы политические. К сожалению, мы все с вами больше занимаемся политикой. Разумеется, это естественно, что у нас за «круглым столом» присутствуют представители политических движений, фракций и так далее, и то, что я сказал «к сожалению», так это

прежде всего о себе, потому что я, как первый вице-премьер, больше должен заниматься хозяйством, чем политикой, хотя иногда получается наоборот и идет перекокс в эту сторону. Что я имею в виду говоря о различных политических точках зрения? Именно то, о чем я уже сегодня говорил вам: это разное понимание того курса, которым движется Россия в построении новой экономики. И это теснейшим образом связано и вот с той политикой, которая проводится каждой ветвью власти.

В субботу мы собирали глав администраций и руководителей республик в составе Российской Федерации, и там стоял вопрос о проведении референдума. Мы очень плотно его обсудили во всех аспектах, и мне пришлось просто взять две статьи, принадлежащие перу Председателя Верховного Совета, которые вышли 10 и 11 января в «Российской газете». Они касались референдума и были восприняты как задачи в политической области, как относиться к референдуму. В статьях доказывается, что это юридическая глупость и неправда все с этим референдумом, не надо его проводить и что российское общество сегодня не готово решать вопросы Конституции и так далее. То есть дана определенная политическая направленность, которая подхвачена прессой, и если одни только заголовки почитать, то среди них есть такие: «Народ хотят спросить, а не знают о чем», «Стенка на стенку», «Референдум — за чьи деньги?» и так далее. То есть определенная политическая направленность придана, и она раскручивается. И тогда здесь встает очень интересный вопрос: для чего было принимать такое решение высшим органом, а потом почти сразу, через несколько дней, ставить это решение под сомнение и всю политическую машину запускать на то, что этот референдум проводить не надо.

В заключение своего короткого выступления я еще раз хочу вам высказать такую точку зрения исполнительной власти: я, конечно же, горячо приветствую любые «круглые столы», любые попытки найти согласие и сам буду его добиваться. Но, с другой стороны, мы будем готовить референдум постоянно, ежедневно, не прерывая этой работы ни на секунду, потому что политические лидеры могут в последний момент принять решение или о чем-то договориться, и его надо будет проводить. Мы его будем обеспечивать исключительно технически. Я уже собирал свою комиссию: министры путей сообщения, связи, транспорта и другие руководители занимаются всеми этими вопросами, чтобы этот референдум можно было провести.

Вот такова наша точка зрения. Я прошу предоставить слово Николаю Тимофеевичу, который добавит, чтобы...

Из зала. Нам можно расходиться: Вы уже все сказали.

В.Ф. Шумейко. Нет, я ничего еще не сказал, я только высказал точку зрения исполнительной власти для «круглого стола».

Председательствующий. Уважаемые коллеги, друзья! Конечно, Владимир Филиппович абсолютно прав как администратор. Есть решение Съезда, есть распоряжение Президента о том, что он возглавляет комиссию по организации и проведению референдума, и он должен выполнять это распоряжение. Это совершенно естественно, и ни у кого из нас не вызывает сомнений, тем более что принято соответствующее постановление Верховного Совета, также касающееся вопросов организации референдума. Создаются соответствующие избирательные участки, ведется иная организационная работа, выделяются средства и так далее. Но не для этого мы собрались здесь. Необходимо рассмотреть вопрос о референдуме с двух сторон.

С одной стороны то, о чем Владимир Филиппович говорил: проводить или не проводить референдум. Гехт Юрий Григорьевич сразу решил, что для него все ясно.

Но есть и вторая сторона этого вопроса: если мы сомневаемся в целесообразности проведения референдума... Наверное, представителям «круглого стола» надо попытаться выработать политический механизм, который бы позволил с наименьшими потерями реализовать цели и задачи референдума. Сегодня необходимость референдума определенными политическими силами, движениями, в том числе и депутатского корпуса, поставлена под сомнение, и сомнения эти, на мой взгляд, достаточно обоснованны. Поэтому надо все рассмотреть, поработать, глубоко проанализировать, а не просто отбросить эти сомнения только на том основании, что есть решение Съезда и не надо дальше рассуждать.

Вы знаете, как принималось решение на Съезде. Сложилась очень острая политическая ситуация, и все силы, связанные со Съездом, искали в тот конкретный момент выход из тяжелейшего кризиса. И пришли к соглашению, которое было представлено на утверждение Съезда. После заключения соглашения в более спокойной обстановке все мы стали раздумывать: целесообразно ли реализовывать до конца идею, которая заложена в Постановлении Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»?

Если бы это была надуманная, «высосанная из пальца» проблема, она не нашла бы отклика ни в обществе, ни в тех научных, политических кругах, представители которых здесь собрались и озабочены этой проблемой. Видимо, об этом нам и надо сегодня говорить.

Я бы обратил ваше внимание на четыре основных момента. Прежде всего, в нашем обществе идет раскол, и никуда от этого не денешься. Общество, страстно желающее гражданского согласия, мира и спокойствия, к сожалению, объективно дифференцировано по самым разным направлениям: «красные», «белые», демократы, реакционеры, богатые, бедные, сепаратисты, империалисты и так далее, и так далее (можно найти массу примеров). Кто может в этих условиях сегодня претендовать на политическое лидерство: тот, кто погрязнет в проблемах противоборства, противостояния, или тот, кто попытается найти путь для консолидации общества? Я полагаю, что это будут последние. И не зря Президент заявил, не отвергая окончательно идею референдума, что он готов к диалогу, к поиску соответствующего компромиссного решения. Это очень правильный подход.

Владимир Филиппович прав в том, что Президент представляет собственное мнение, а Руслан Имранович не имеет права представлять собственное мнение, он должен представлять мнение парламента. Это верно. Но сразу выносить на рассмотрение парламента или Съезда этот вопрос без соответствующей его подготовки, проработки, не сделав первого шага, например, не встретившись, чтобы определить точки зрения, наверное, было бы опрометчиво. Поэтому нельзя рассматривать встречу Президента с Хасбулатовым, с Зорькиным как антиконституционную, как «вещь в себе», не отражающую пожеланий, требований общественности. Это неверно, на мой взгляд.

Конечно, рассмотрение этого вопроса будет затем вынесено на более высокий уровень, в широкие социальные слои, а без этого вообще невозможно решить этот вопрос. И окончательное слово должен сказать Съезд, а что он должен сказать, в каком направлении он будет работать, какие вопросы будут на нем рассматриваться, это в том числе зависит и от сегодняшнего «круглого стола». Я думаю, это ни у кого не вызывает сомнений.

Теперь по поводу текста. Я прошу вас обратить внимание на постановление, в котором указано, что Верховный Совет должен утвердить текст. Но на мой взгляд, из постановления не следует, что Верховный Совет представляет его Президенту, то есть вопрос о том, кто должен разработать текст, сегодня открыт. Президиум Верховного Совета текст не утверждал, как вы знаете. Президиум как орган, в который этот текст был представлен, как орган, координирующий работу комитетов и комиссий, предложил все это направить для рассмотрения.

Инициатором выступила Конституционная комиссия. Именно ей, на мой взгляд, в условиях, когда правового регулирования этого вопроса не существует, как раз и должна принадлежать инициатива формулирования этого текста. О тексте должен быть разговор особый, для этого можно собрать специальный «круглый стол».

Второе, о чем я хотел бы сказать. Я возвращаюсь к выступлению Президента на заседании Конституционной комиссии. Несмотря на то, что речь на заседании Конституционной комиссии шла о референдуме, об основных положениях, проекте основных положений, Президент дважды специально остановился и обратил внимание всех присутствующих на то, что это сегодня не главный вопрос, не определяющий. Главный вопрос сегодня — экономический.

Действия Правительства, действия парламента, действия соответствующих структур власти на местах по реализации антикризисных мер, по формированию самого перечня этих антикризисных мер, по выработке алгоритма действий, по его реализации — это сегодня главный, существенный, коренной вопрос для нашего общества.

Чтобы над ним работать, чтобы его реализовать, нам надо не распшатывать политическую ситуацию, не гнать этот «политический воз» вразнобой, когда коренник тянет в одну, а пристяжные — в другую сторону, как лебедь, рак и щука, а надо как можно быстрее снять этот вопрос с повестки дня общества. Как можно быстрее! И если мы будем тянуть вольнку и определяться до апреля, то потом вдруг Съезд или какой-то другой орган, Конституционный Суд, например, решит, что референдум проводить не надо, и мы все будем выглядеть жалко и смешно. Или мы проявляем политическую волю и понимание политической ситуации, не следуем слепо принятым решениям, несмотря на изменение политической ситуации, а умеем адекватно на нее реагировать, или мы будем превращены в догматиков и формалистов худшего пошиба.

Третий момент, который бы я хотел здесь затронуть, — это, конечно, проблема нашего государственного строительства. В условиях, в которых осуществляется сегодня государственное строительство, в условиях подъема национального самосознания, в условиях укрепления самостоятельности субъектов, составляющих Российскую Федерацию (и это положительная тенденция, мы ее приветствуем), с одной стороны, а с другой стороны, в условиях, когда эти процессы трансформируются в свою противоположность — в сепаратистские тенденции, когда сложности, противостояние, неуверенность, противоречивость действий наверняка используются структурами на местах для того, чтобы укрепить свою

власть в узко корыстных, я бы сказал, корпоративных целях, это, конечно, опасно. И если мы вот эту политическую ситуацию нестабильности, противостояния будем сохранять, мы тем самым усугубим проблему решения вопроса о государственности в Российской Федерации. Усугубим и доведем ее до критической точки.

Сегодня мы собрались здесь не потому, что нам все ясно, а потому, что очень многое не ясно, очень по многому надо определиться и выработать какие-то рекомендации и парламенту, и Президенту, и Правительству как себя вести, что делать.

И последнее. Вот недавно мы проводили межпарламентскую конференцию СНГ, и там очень остро почувствовали то новое геополитическое положение России, которое проявляется во взаимоотношениях с ближним зарубежьем. Как говорят в народе, мы чихнем, а они болеют. Вот так примерно сегодня происходит. И они говорят, Христа ради, найдите для себя то состояние динамического равновесия, которое способствовало бы вашему внутреннему развитию и которое обеспечивало бы уверенность и в наших государствах, у наших народов в том, что мы не провалимся в тартарары, что мы вместе выберемся из этой очень сложной, экономической прежде всего, а затем и иной ситуации.

Если говорить лично о себе, то я глубоко сомневаюсь, что при нынешнем соотношении сил, при нынешних подходах в политической атмосфере, царящей в нашем обществе, возможно положительное решение вопроса о референдуме и вообще положительный исход этого референдума. На мой взгляд, проведение референдума даст толчок для дальнейшего политического раскола и дальнейшего углубления политического и конституционного кризиса в Российской Федерации.

Я не буду останавливаться на анализе того или иного исхода, на аргументах, которые приводят меня к этой мысли (многие из вас с этими аргументами хорошо знакомы, и мы их, наверное, сегодня будем называть и рассматривать), но я свою позицию высказал.

И еще одно я хотел бы сказать: я абсолютно за то, чтобы исполнительная власть занималась своим делом и чтобы прежде всего хозяйственной деятельностью занималось Правительство. Именно для этой цели мы принимали Закон о правительстве, именно для этой цели мы добивались того, чтобы Правительство обладало правом законодательной инициативы и так далее. Я двумя руками за то, чтобы все вопросы хозяйственной жизни в оперативном отношении (не в законодательном плане, а в оперативном отношении) решались Правительством. Но это, так сказать, идеал, это то, к чему надо стремиться, но надо ведь при-

знать (не упрекая, не обвиняя друг друга), что мы еще очень молоды, что структуры власти и их полномочия, даже их умение, только формируются, поэтому иной раз случается, что указ Президента посягает на законодательство или идет вразрез с принятыми законами. Другой раз парламент или его Президиум издают постановления, которые носят характер подзаконного акта и должны реализовываться непосредственно Правительством. Все эти вещи имеют место. Но драматизировать их, воспринимать как некую скалу, которую нельзя преодолеть, которую надо только разрушить путем ликвидации парламента или путем ликвидации президентской власти или еще чего-то, этого делать не надо. На мой взгляд, в одночасье решить эту проблему нельзя. Это процесс, как говорил один наш уважаемый политический лидер, и этот процесс надо только умело, с обоюдного согласия регулировать. Это тоже элемент политической мудрости, элемент политической готовности к компромиссу, к согласию. Но, повторяю, возводить его в некий принцип противостояния, на мой взгляд, было бы не совсем верно.

И позвольте мне на этом закончить. Предоставим слово всем, кто этого пожелает. Кстати, я не знаю, насколько это уместно, но вот есть две записки. Можно по запискам или?.. Можно. Тогда давайте дадим слово Медведеву Анатолию Николаевичу от фракции «Родина». Пожалуйста.

А.Н. Медведев, *координатор депутатской фракции «Родина».*

Мы у себя во фракции обсуждали наше отношение к референдуму, и я его сейчас хотел бы довести до вас.

Сегодня для нас становится очевидным, что настаивание на проведении референдума является исключительно средством политического давления, а не выяснения истины. И вопрос лишь в том, кому это нужно и зачем втягивать в политические игры всю страну? В свое время министр юстиции России высказал мнение, что в условиях политической нестабильности референдум лишь усиливает конфронтацию в обществе. Я думаю, что можно только согласиться с представителем исполнительной власти в этом. И нам кажется, что у народа можно спрашивать только то, что уже давно понятно и ясно даже на уровне бытового сознания. Безнравственно просто перекладывать на плечи и умы избирателей труднейшие вопросы государственного строительства, не до конца понятные даже людям искушенным.

Проблема разделения властей, которую выдвигает Президент, имеет много аспектов и много вариантов решения, и эти решения определяются совокупной политической и правовой базой, рисунком политических и социальных сил в обществе, правовой культурой общества. И все это

— вопрос для специалистов. И выносить это на референдум?.. Не знаю, как это можно назвать?!

Вопросы, предложенные Верховным Советом, очевидны и не выдвигают проблем, кроме одной, но ее можно определить лаконично — это вопрос о судьбе России, о ее целостности. Здесь даже необходимо поставить более жестко вопрос об ответственности тех, кто по неспособности или по злему умыслу допускает развал России. Но даже такой референдум следует готовить. Нет сомнений, что не продуманный, не подготовленный и не обеспеченный необходимыми условиями референдум ведет к развалу, к потере России. Мы считаем, что преступно проводить референдум на конфликтной для общества базе. Преступно проводить референдум, когда очевидно, что он не нужен людям (а об этом говорят опросы общественного мнения). Проведение референдума, по данным средств массовой информации, поддерживают порядка 30 процентов населения. Преступно проводить референдум, если он не будет проводиться на всей территории России, что уже будет являться признанием распада России. А о не проведении его уже заявили в Татарстане.

И если некоторым политическим деятелям невозможно обойтись без референдума, то сначала, Владимир Филиппович, они должны обеспечить действие законов России на всей ее территории, без исключения, и только после этого проводить референдум, иначе он бессмыслен, преступен, иначе эти политические деятели, не способные до референдума обеспечить действие законов на всей территории, должны уйти. Это мнение нашей фракции. И то мнение, которое сейчас мы попытались донести до вас, мы готовы представить в качестве основы для решения, если «круглый стол» согласится с этим.

И необходимо, наверно, согласиться с предложением Президента, чтобы вместо политической конъюнктуры заняться поиском решения экономических проблем, сегодня это более актуально.

Спасибо.

Председательствующий. Уважаемые друзья, я сообщаю вам фамилии тех, кто еще прибыл к нам дополнительно для участия в «круглом столе». Это Богданов Андрей Владимирович — председатель Молодежного союза Демократической партии России, Панцерный Владимир Вячеславович — заместитель председателя союза «Молодые республиканцы», Шостаковский Вячеслав Николаевич — председатель политсовета Республиканской партии России, Титов Игорь Валентинович — «Молодежное движение в поддержку НПСР» и Лепехин Владимир Анатолье-

вич — председатель Национального совета молодежных объединений России.

Как видите, наш «круглый стол», в общем-то, не могут сегодня упрекнуть в том, что здесь присутствуют назначенцы, здесь находятся как приглашенные лица, так и представители тех или иных политических сил, пожелавшие участвовать в «круглом столе».

Из зала. В качестве наблюдателей.

Председательствующий. Хорошо, в качестве наблюдателей, это поправим. Слово предоставляется Ключкову Игорю Евгеньевичу. Пожалуйста, Игорь Евгеньевич.

И.Е. Ключков, председатель Совета Федерации независимых профсоюзов России.

Уважаемые коллеги, вопрос, который мы сегодня вынесли на обсуждение, действительно актуальный и, пожалуй, самый актуальный на данном отрезке времени. И обмен мнениями, и вывод нашего «круглого стола», который необходимо сегодня сделать, должен послужить серьезным сигналом для окончательного принятия решения по этому вопросу.

Я выскажу сейчас не свое личное мнение; я уполномочен высказать мнение нашей организации — Федерации независимых профсоюзов России, поскольку мы приняли официальный документ после тщательного обмена мнениями с нашими товарищами из регионов, из отраслевых профсоюзов на основе мнения многих трудовых коллективов.

Я присоединяюсь к высказываниям, прозвучавшим сегодня, к выводам о том, что проблема политических страстей, разгоревшихся в последнее время вокруг референдума, заключается не в недостатке власти у одной из ее ветвей, не в простом противостоянии, которое нагнетается порой между лидерами, а в экономических противоречиях, которые порождены самой же экономикой, в неэффективности реформ, в социально-экономических противоречиях, все более обостряющихся и разделяющих общество, в падении доверия людей к обещаниям и призывам, все более расходящимся с реалиями жизни. И это само по себе несет угрозу существованию Российского государства. Вот в чем противоречие. Необходимо искать решение, искать согласие, искать приемлемый выход для всего общества из этой ситуации.

Что принесет референдум? Прояснит ли он обстановку в той ситуации, в которой мы сегодня находимся, и в той форме, в которой это предлагается сделать? Давайте посмотрим на эти одиннадцать вопросов, предложенных Президиумом. Я сознательно говорю одиннадцать. Вызывают ли они какие-то сомнения и стоят ли они тех 20 млрд рублей,

которые, по официальным данным, придется уплатить, чтобы выяснить отношение людей к этому? Нет. Каковы были контрвопросы со стороны Президента, мы еще не знаем. Но если они будут иные, то они только запутают человека, поскольку его интересы связаны с тем, как выжить, как не потерять работу, как обеспечить жизненные потребности, что ожидает его и его семью. Поэтому мы приходим к выводу, что вопрос о референдуме в такой постановке на сегодняшнем этапе необходимо снять. Но для того чтобы это прошло безболезненно и более спокойно, необходимо достигнуть согласия между руководителями трех ветвей власти в том, что действительно это разумно и необходимо, и определиться по дальнейшей совместной работе в сфере экономики.

Второе. Необходимо отменить решение о проведении референдума путем опроса народных депутатов.

Третье. Использовать выделенные для референдума и возможно Съезда деньги для поддержания здравоохранения, которое оказалось в наиболее тяжелом положении, хотя бы в части дотирования лекарств (это затрагивает интересы большого числа наших сограждан).

Что касается поиска решения в сфере экономики. Необходим серьезный анализ ситуации, выводы и выработка общего курса, согласованного курса в интересах большинства нашего народа, курса, опирающегося на реальные возможности народного хозяйства, на собственные ресурсы России. Мы, к сожалению, констатируем, что не однажды сделанные нами прогнозы о ситуации, которая может возникнуть в сотнях и сотнях рабочих поселков и российских городах, где имеются одно — два градообразующих производства и где в случае их остановки на грань жизни и смерти, по существу, ставится население, — они, к сожалению, начали оправдываться.

Я прочитаю несколько строк из телеграммы, которую мы получили с Колымской ГЭС (это в 500 километрах от Магадана): «Денежные средства на счетах работников в поселке строителей-эксплуатационников Колымской ГЭС кончились. Начались голод и случаи тяжелых детских заболеваний на почве голодания. Из-за отсутствия в Колымгазстрое финансовых средств прекращен отпуск топлива для отопления поселка Синегорье. В результате при морозах ниже сорока градусов «разморожены» школы, детские сады, часть жилого фонда. Выехать люди не могут из-за отсутствия денег на оплату авиабилетов и багажа. Прекращение жизнедеятельности поселка Синегорье, помимо страданий для его населения, приведет к остановке колымской ГЭС и катастрофическим последствиям для огромной территории Магаданской области».

К нам едут постоянно делегации рабочих с целого ряда регионов. Недавно были с КАТЭЖа. Примерно такая же ситуация. Никому не нужный угольный разрез, никому не нужные строящиеся станции, десятки тысяч людей в поселках живут при температуре 8 градусов, зарплату не получают с октября — вот проблемы, которыми надо заняться сейчас. И не уповать на урегулирование в автоматическом режиме всех проблем, на отмирание ненужных производств и перелив капиталов и ресурсов в необходимые производства. Этим процессом необходимо управлять, позаботиться о судьбе людей. Этот процесс должен стать национальной идеей, которая бы объединила сегодня все общество. Поэтому призыв Президента объявить мораторий на политическую борьбу мы поддерживаем. Сейчас не до выяснения отношений, не до перетягивания каната. Необходимо наметить курс выживания экономики, выживания государства.

Еще раз вернусь к вопросу о референдуме. Допустим, он будет проведен. Каков критерий его оценки? Можно ли принять к сведению его результаты, если часть регионов откажется принимать в нем участие по разным причинам? И не вызовет ли он углубление противоречий, еще большую политизацию общества и разделение между людьми, которое пройдет уже через трудовые коллективы?

Я еще раз повторю формулу о взаимодействии двух ветвей власти, о которой мы заявили на седьмом Съезде. Если сейчас пытаться через конституционный механизм ограничить каким-то образом полномочия исполнительной власти, то в нынешних условиях — это углубление анархии в обществе. Если попытаться ограничить законодательную ветвь власти — это путь к личной власти, к диктатуре. Необходимо ли нам сегодня это?

Сегодняшняя Конституция с учетом внесенных в нее поправок, с учетом Федеративного договора вполне может работать под контролем Конституционного Суда. И есть ли необходимость нарушать течение нормального конституционного процесса по выработке новой Конституции? Нет. Если требуется заключение, можно попросить Конституционный Суд сделать такое заключение: обеспечивает ли демократический процесс проведения реформ ныне действующая Конституция? По нашему мнению, обеспечивает.

Сосредоточение усилий на экономике, поиск социального контакта, который необходим в обществе, — вот что должно стать сегодня главным, на чем мы должны сосредоточить внимание, и нам кажется, что сегодня об этом должен заявить «круглый стол». Если мы упустим имею-

щийся еще сегодня шанс, мы можем прийти к референдуму, но этот референдум будет с одним вопросом, понятным всему народу, — вопросом о доверии к обоим властям и о перевыборах этих властей. Но сегодня, повторяю, не об этом должна идти речь. Речь должна идти о выживании государства и о социальном контакте. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Игорь Евгеньевич. У сопредседателя есть вопрос к участникам «круглого стола». Будем ли мы ограничивать время для выступлений? Если будем, то у нас есть предложение дать на выступления до 10 минут. Есть возражения? Пять — семь минут? До семи минут. Все согласны? Тут нужен консенсус. Пожалуйста, Павел Григорьевич Бунич, Вам слово.

П.Г. Бунич, *первый проректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации.*

Мне кажется, что все, что сказал Владимир Филиппович, правильно. И то, что вопрос о судьбе референдума должен перерешить Съезд, иначе это будет не соответствовать тому, что он до сих пор решал. И то, что и Председатель Верховного Совета, и Председатель Конституционного Суда должны получить полномочия для предварительных переговоров перед Съездом.

Но для того мы здесь сегодня и собрались, чтобы попытаться способствовать решению: надо ли Съезду пересматривать свою позицию. Мы не приказываем, мы даже не голосуем и не можем здесь голосовать. Мы просто высказываем свои соображения, с которыми могут считаться, а могут не считаться.

И вот по этому поводу. Рассуждения сейчас идут не вообще о референдуме. Мы все прекрасно понимаем, что сам по себе референдум есть очень высокая демократическая планка, никто этого не отрицает, наоборот, все поддерживают. Речь идет о конкретном моменте сегодняшнего дня, о сегодняшнем взгляде на референдум. Мне хотелось бы посмотреть на него с точки зрения возможных конечных результатов.

Явится ли на него достаточное количество людей, если 52 процента территории России занимают автономии? Ведь только две из автономий были согласны на референдум, все остальные — против. Таким образом, вычет количества людей будет очень большой. Это и есть первый результат референдума. Ошибочно думать, что это не результат. Из этого результата всем ветвям власти придется сделать выводы. Если народ не явится, это значит, что он проигнорировал, значит, он плохо относится ко всем ветвям власти. Вообще говоря, ситуация, близкая к коллапсу,

при которой все ветви власти должны немедленно уйти, включая даже главу администрации.

Допустим, набрали 51 процент, но вот тут вступает в действие еще более тяжелый норматив. Для того чтобы референдум дал какой-то результат, надо, чтобы за ту или другую позицию высказался 51 процент от списочного состава, то есть из 51 процента явившихся на референдум, все 51, иначе говоря, 100 процентов должны высказаться за какую-то одну позицию. Даже при Сталине 100 процентов не высказывались, даже тогда было 97–98 процентов, говорят, 99 тоже было, но больше не бывало. Следовательно, каков шанс, что на этот раз 100 процентов выскажутся в поддержку одной из сторон? Этот шанс, по-моему, вообще равен нулю. Любая сторона, которая внешне одержит победу, то есть получит несколько больше голосов, чем другая, не изменит юридической аттестации референдума, как отказавшего властям в доверии.

Исходя из этого, я считаю, что вопрос о референдуме не надо даже и рассматривать, настолько очевидно, что его нельзя проводить. По этому пути не надо идти, идти надо только по пути соглашения.

Сегодня кто-то из выступавших говорил о том, что преступно то-то и то-то. Талейран когда-то сказал, что хуже, чем преступление, ошибка. Талейран в своей жизни преступления делал каждый день, они его не смущали, но ошибок он не прощал. Я хочу сказать, что если мы будем проводить референдум, то это будет ошибка.

В соглашении, о котором я говорю, важно, чтобы его текст не нанес урона ни одной из сторон, не показал, что кто-то победил. Важно, чтобы еще раз в нем было зафиксировано четкое разграничение функций исполнительной и законодательной власти, в самом соглашении должно быть заложено, что парламент прежде всего будет заниматься срочными экономическими вопросами, это будет способствовать его ориентации на год на экономику. И еще я считаю нужным записать в этом документе, что обе стороны будут воздерживаться от разного рода неуважительного отношения друг к друг. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо, Павел Григорьевич. Слово имеет Вартазарова Людмила Степановна. Следующим будет выступать Новиков. Пожалуйста, Людмила Степановна.

Л.С. Вартазарова, сопредседатель Социалистической партии трудящихся.

Я хотела бы еще раз повторить то, о чем говорила и на первой нашей встрече, поскольку это меня тревожит. Нельзя становиться заложниками принятых решений и идти как бы по чисто формальной логике. Сна-

чала мы должны определить, что действительно нужно сегодня для общества и для страны и какие должны быть механизмы реализации того, что нужно. Референдум в конце концов всего-навсего механизм.

Хотела бы вот на что обратить ваше внимание. Референдум для меня только пример того, как неправильно мы что-то делаем. Нужна многократная проверка последствий крупных политических решений до того, как они приняты, чтобы не приходилось потом бегом исправлять допущенные ошибки. Если мы, все вместе, не научимся оценивать решения, которые готовятся, с точки зрения стабильности общества, уровня жизни людей и, если хотите, психологического состояния общества, — тогда это безнадежно, тогда будут по-прежнему приниматься спонтанные решения, мы их будем честно и аккуратно выполнять, а потом хвататься за голову и говорить: «ах, какой ужас, что мы приняли» и пытаться их исправить.

Здесь уже было указано, по-моему, на более чем достаточное количество оснований для того, чтобы говорить, что референдум в данном случае не решит никаких позитивных задач. С точки зрения уровня напряженности в обществе, он сработает «наоборот», потому что, извините, никогда еще референдум не был механизмом стабилизации. Нет такого опыта. Референдумы «работают» в стабильных, обществах, где уже существуют достаточно четкие социальные структуры и есть готовность к тому, чтобы договориться. Мы пытаемся на больное общество спроецировать механизм, придуманный для совершенно других условий.

Конечно, я понимаю, как всегда мы хотим быть уникальными. Были случаи, когда конституции принимались на всенародном референдуме, но, опять же, заведомо в условиях национального согласия.

Мы пытаемся определить конституционные уложения в условиях больного общества, где сражаются друг с другом, иногда совершенно беспощадно, и думаем, что это больное общество на референдуме нам скажет что-то по поводу того, как мы видим свою страну в будущем, ее строй, разделение функций властей и так далее. Но зачем же заниматься самообманом и заведомо совершать неправильные шаги?

Я хотела бы еще раз предложить то, о чем говорила в прошлый раз: давайте мы поищем механизм, как ветвям власти красиво выйти из сложившегося положения, потому что действительно надо как-то из этого положения выйти. И сегодня следует поставить вопрос об общественном договоре, о том, о чем говорил и коллега Ключков. Действительно, сегодня нужен общественный договор. С моей точки зрения, это единственный механизм национального согласия, проверенный практикой,

отработанный. Механизм, как этого общественного договора достигать, понятен. Простите, от того, что референдум (допустим, даже 51 процент голосов) покажет, что у нас такая-то ветвь власти главнее или что они все равны, ничего не изменится, если у ветвей власти не будет готовности к согласию и ответственности за то, чтобы этого согласия достигать при любом своем шаге. Мы с вами уже имели опыт всенародных вече, которые решали, вроде бы, очень правильно, но на следующий день все благополучно забывали о том, что эти всенародные вече решили.

Поэтому давайте не загонять себя в ловушку. Я думаю, что, может быть, даже не участникам «круглого стола», а все-таки юристам подумать, какой есть юридический выход из того, что подписан этот согласительный документ и в нем обозначен референдум. Давайте все-таки выработать механизм общественного договора, этим мы поможем стабилизации ситуации в обществе. Спасибо.

Председательствующий. Слово имеет Новиков Владимир Ильич. Следующим слово «получит Момджян Александра Васильевна. Если я неправильно назвал фамилию, прошу извинить. Пожалуйста.

В.И. Новиков, *председатель совета депутатских фракций Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемые участники «круглого стола», мы все являемся свидетелями того, с какой назойливостью внедряется в сознание россиян мысль о кризисе власти. Причем, чтобы никому не было обидно, называют все три власти. А мы, те, кто внимательно следит за деятельностью всех трех властей, давно заметили, что при неудачах Правительство и Президент, как руководитель Правительства, придерживаются такой тактики: нужно всегда иметь какой-то нерешенный вопрос, ссылаясь на который, можно оправдать свои неудачи. Было время, когда вопрос о земле был самый главный, из-за того, что его не решали, мы плохо жили. Сейчас — вопрос о том, что нужно разрешить тот самый кризис власти, о котором я упомянул.

Мне кажется, что все это является не более как тактическими ходами для решения главной задачи: предоставить возможно большее время для, может быть, неумелых, но все-таки действий Правительства.

Вопрос о референдуме — быть ему или не быть — судя по тому, что сказали уже выступившие товарищи, достаточно четко прослеживается. Референдум нежелателен. Но как выйти из создавшегося положения? Хочу сразу сказать, что в выступлениях появились некоторые неточности: говорят, что это был результат подписанного кем-то соглашения. Нет, уважаемые коллеги, — это решение Съезда, вот фрагмент стено-

граммы. И давайте сразу однозначно договоримся: решение Съезда может отменить только Съезд. Поэтому автоматически следует искать способ осуществить этот шаг.

Должен вам сказать, что существуют различные подходы к идее созыва Съезда, но наиболее популярен такой: кто предложил, тот пускай и попросит депутатов, чтобы они провели Съезд. Я думаю, такая постановка вопроса некрасива ни по форме, ни по содержанию. А, кстати, кто предложил? Очень часто ссылаются на то, что инициатором референдума был Президент. Должен вам сказать, что это не совсем так. Дело в том, что в известной речи 10 декабря Президент действительно призывал к референдуму, но сформулировал так: вы за кого — за одного или за другого? А мы с вами сейчас ведем разговор о референдуме, который рожден... (*Шум в зале.*) Решение о референдуме рождено постановлением о стабилизации конституционного строя Российской Федерации. И там написано, что с учетом предварительно выраженной воли участника встречи, то есть встречи «семерок», предлагают проект постановления. Вот как, мне кажется, можно решить вопрос о том, кто стал инициатором. Вот эти две «семерки» и были инициаторами этого варианта. Принял Съезд. Итак, наверное, логично «круглому столу» обратиться не к «тройке», а к тем двум «семеркам». Кстати говоря, здесь за «круглым столом» по меньшей мере два участника «семерок» есть: Николай Ильич Травкин и Николай Тимофеевич Рябов. Так что, мне кажется, мы можем даже спросить их: коллеги, а что ваши «семерки» хоть раз собирались? Я думаю, что ни разу не собирались, и надо не ждать милости от кого-то, а пора брать решение задачи в собственные руки.

Должен сказать, что мы, инициативная группа депутатов, не дожидаясь ни «семерок», ни «троек», ни «двоек», ни «единиц», мы сами начали работу по сбору подписей в поддержку проведения Съезда. Это, как вы знаете, по Конституции — одна пятая от имеющих право голоса.

Надо сказать, что очень многие, особенно из числа молодых депутатов, говорят: вот пока не придут и не попросят, мы на Съезд не пойдем! Вы знаете, отсутствие жизненного опыта и седины, наверное, порождает желание унижить любого, особенно высокопоставленного человека. На мой взгляд, это не лучший способ. Есть еще группа политических садистов, которые не могут спокойно жить, если высшая власть не содрогается под их ударами.

Мне представляется, что «круглый стол» должен не только принять решение об обращении к «семеркам», но и соблюсти деликатность, которая необходима в таком вопросе.

Мне представляется также, что тот документ, который представил в своем выступлении мой коллега Медведев от имени фракции «Родина», может стать... (*Шум в зале.*) Нет, «Родина», «Отчизна» — это другая фракция. Коллега Тарасов представляет «Отчизну», он еще скажет свое слово. Так вот, мне думается, что мы поступим правильно, если создадим, даже, может быть, сейчас, редакционную комиссию, которая составит проект обращения к этим «семеркам» для того, чтобы дело двинулось.

Но мне представляется, что параллельно нам необходимо, учитывая мощный интеллектуальный уровень сидящих в зале, начать, хотя бы организационно, работу над тем самым конституционным соглашением, без которого Съезд, вообще говоря, теряет всякий смысл. Или, вернее, не всякий смысл, я неправильно сказал, теряет большую часть смысла. Поэтому мое второе предложение: сформировать комиссию по выработке рекомендаций для конституционного соглашения.

В заключение я хочу сказать следующее. В противовес нам в мэрии сейчас проходит совещание (они не стали себя называть «круглым столом», хотя действительно сидят за круглым столом, в отличие от нас), участники которого хотели бы работать вместе с нами, но в силу некоторых организационных недоработок оказались пока что не в этом зале.

Я думаю, что, может быть, будет правильно, если мы сделаем шаг им навстречу и пригласим участников совещания в мэрии на следующий наш «круглый стол».

Председательствующий. Я напоминаю о принятом нами регламенте (выступления — до семи минут) и передаю слово Александре Васильевне Момджян, а следующим получит слово Владимир Ильич Ульянов.

А.В. Момджян, председатель Международного центра «Будущее женщины».

Уважаемые члены «круглого стола», по данному вопросу я выступаю не только как президент международного женского центра, но и как вице-президент международного русского клуба.

Ситуация вокруг референдума не простая, и она осложняется, накаляется каждый день независимо от позиций правых или левых сил. Известно, что ряд губернаторов высказали свою позицию о нецелесообразности проведения референдума. Ряд местных Советов поддержали эту позицию. Глубокоуважаемый председатель Конституционного Суда высказал, в сущности, то же самое мнение. С другой стороны, существует решение Съезда за проведение референдума и есть силы, которые это решение поддерживают.

Вместе с тем, если суммировать все объективные и субъективные факторы, видимо, следует предположить, что проведение референдума в России вызовет политическую нестабильность, социальную напряженность и конфликты. Следует также предположить, что значительная часть населения, в том числе значительная часть женщин (мы проводили исследование), на этот референдум не придет. Существует также опасность развития сепаратистских тенденций в России, ибо референдум подтолкнет к этому республики, конституционная основа которых не соответствует положениям, выдвигаемым на референдум.

Таким образом, если собрать все «за» и «против», то, с одной стороны, конечно, народ должен высказать свое мнение и это положительная часть проблемы. С другой стороны, это наша ответственность за референдум. И после референдума, и, видимо, в решении этого вопроса, мы все должны будем понять, что в данном случае мы не имеем права на ошибку и что все «за» и «против» (и диалектика этих «за» и «против») должны быть, направлены на исправление ситуации. А анализ происходящих событий говорит о том, что ситуация, которая сложилась в России, вполне соответствует выводам Председателя Конституционного Суда и глав администраций — референдум в России проводится в обществе не стабильном ни экономически, ни политически, в обществе, где существует гиперинфляция, нищета и социальная напряженность.

И поэтому, я считаю, что в данных условиях наша мера ответственности должна определяться тем, что получит от этого референдума каждый отдельный россиянин, а не отдельные политические лидеры. На данном этапе объективно и субъективно вопрос заключается в том, что в нашем обществе не выполняются законодательные акты, которые принимаются Верховным Советом, нарушается налоговая политика, постановления Правительства и указы Президента.

И самое главное, мы не имеем никакого механизма исполнения этих законов, ибо проблема нашей ситуации — это не только проблема функционального разделения властей, но и двойственность всех ветвей власти. Двойственность законодательной власти — это Съезд и Верховный Совет. Двойственность судебной власти — Верховный Суд и Конституционный Суд. И, наконец, что особенно важно, двойственность исполнительной власти. Поэтому, высказывая свое мнение, я оставляю для всех тех, кто будет выступать открытым вопросом: нужен ли нам референдум, какой и когда? Спасибо за внимание.

Председательствующий. Опять нужен совет с вами, уважаемые коллеги. Мы объявили выступление Ульянова Владимира Ильича, председателя Тюменского областного Совета народных депутатов, члена нашего «круглого стола». И с учетом его выступления будем еще работать 1 час 45 минут или 1 час 50 минут. Есть предложение после его выступления сделать перерыв минут на 15. Это первое. И второе — у сопредседателей есть предложение рассмотреть проект резолюции заседания «круглого стола» по этому вопросу. Если вы с этим согласны, этот проект резолюции будет вам роздан для ознакомления. Естественно, каждый из вас может высказаться по нему, с тем чтобы потом мы определились. В связи с тем, что регламента у нас нет, положения нет, нам надо по ходу заседания вырабатывать порядок работы. Нет возражений? Спасибо. Значит, сразу после выступлений или даже сейчас можно раздать всем участникам «круглого стола» проект резолюции.

Слово имеет Ульянов Владимир Ильич. Пожалуйста.

В.И. Ульянов, председатель Тюменского областного Совета народных депутатов.

Уважаемые коллеги! Позвольте высказать взгляд из провинции, региона на проблему референдума. У нас есть решение седьмого Съезда. По подготовке референдума вся необходимая работа, естественно, будет проводиться. Но весь вопрос в том, сколько времени мы будем находиться в подвешенном состоянии? Это можно ведь тянуть и до 1 апреля, и до 11 апреля либо на сентябрь — октябрь перенести референдум.

Вместе с тем позиция регионов (я буду говорить о Тюменской области) такова. Для нас главный вопрос: что дает референдум населению России, региона, каковы будут результаты и последствия референдума? Пока мы не имеем ответа на этот вопрос, отношение к референдуму, естественно, отрицательное не только у руководителей регионов, но и в большей степени у жителей Тюменской области.

В конце января, во время сессии, мы провели такой мини-опрос среди жителей: каково Ваше отношение к референдуму? И только 6–7 процентов опрошенных высказались за проведение референдума, остальные были против. На наш взгляд, референдум не обеспечит политической стабильности в России, а наоборот. Сегодня сторонники проведения референдума уже ищут союзников. Президент работает с главами республик, даются какие-то гарантии, обещания. И опять к субъектам Федерации или к субъектам федеративных отношений проявляется разный подход: республики — это республики; края, области — это что-то вто-

росортное, а что касается автономии, то вообще сложно понять отношения к ней.

Мы полагаем, что стабилизации в экономике не будет. Только январь уже дал спад добычи нефти более чем на 4 процента. Дальше ситуация, естественно, будет ухудшаться.

Мы у себя в области провели совещание с председателями городских, районных Советов, они тоже высказали отрицательное отношение к референдуму.

Какие, на мой взгляд, пути выхода из ситуации? До 1 марта следует провести как все необходимые консультации политических движений, так и консультации с регионами, консультации Президента, Верховного Совета, Конституционного Суда и Правительства. И сразу после 1 марта Президент, Верховный Совет, Конституционный Суд, а если необходимо, и Правительство согласованно вышли бы с предложением о созыве внеочередного Съезда с просьбой об отмене референдума в России. Поскольку, простите, кашу заварили вместе, вместе надо ее и расхлебывать. Я был на Съезде и понял, что не просто компромисс, а поспешный компромисс привел к такому поспешному выводу, как проведение референдума. Поймите меня правильно, мы уже устали смотреть на борьбу ветвей власти вверху. У меня такого в регионе нет, и я рад этому. Но в других регионах это есть, и примером тому служит вот эта борьба в высших эшелонах власти. Спасибо.

Председательствующий. После перерыва слово предоставляется Борису Васильевичу Тарасову. Перерыв, с вашего позволения, до 12 часов 45 минут.

(После перерыва)

*Заседание ведет первый заместитель
Председателя Совета Министров —
Правительства Российской Федерации В.Ф. Шумейко.*

Председательствующий. Участников «круглого стола» я прошу рассказываться, перерыв закончился. Что-то у нас ряды поредели — и среди представителей Академии наук, и среди политических партий.

Поступила записка от Вячеслава Лащевского (Российской союз молодежи). «Высказывается одна точка зрения — отрицательное отношение к проведению референдума. Предлагаю для баланса мнений предложить высказаться сторонникам его проведения».

Если тут сторонников мало, то, может быть, сделаем так: высказывая свою точку зрения, выступающие скажут и относительно второй сторо-

ны. Действительно, видно, что больше мнений за то, чтобы его не проводить: не готовы и так далее. Но все-таки есть какие-то обязательные моменты в общественном развитии, в экономике, в самой Конституции, в логике нашего развития вообще, которые говорят о том, что необходимо провести референдум, может быть, не 11 апреля, а позднее. Может быть, и прав уважаемый коллега Лащевский, что надо оттенять и то, и другое. Но это уже по желанию выступающих. У нас записалось достаточно много.

Слово предоставляется Тарасову Борису Васильевичу.

Б.В. Тарасов, *координатор депутатской фракции «Отчизна».*

Уважаемые товарищи! Мне хотелось высказать несколько слов в связи с обсуждаемым вопросом, прежде всего, напомнить, что идея референдума на седьмом Съезде народных депутатов возникла внезапно, в рамках так называемого конституционного соглашения. Эту идею значительная часть депутатов, в том числе и я, восприняли отрицательно, поскольку уже тогда мы видели за стремлением провести референдум попытку начать какой-то новый виток политических игр. И наши опасения в этом плане подтвердились: сразу же после Съезда, как вы знаете, начались различные симпозиумы, «круглые столы», ассамблеи. Опять был вытащен на свет полный набор вариантов, связанных с учредительным собранием, досрочными выборами и так далее.

Отрадно то, что сегодня сами же авторы этой идеи, оценив обстановку, увидели, что она не принесет политических дивидендов. И здесь, видимо, мы почти все являемся единомышленниками, поскольку одни так считали изначально, а другие пришли к выводу, что сегодня проведение референдума не принесет никакой пользы стране, будет служить только дальнейшему расслоению общества.

Вторая мысль, на которую мне хотелось бы обратить внимание (и прежде всего Ваше, Владимир Филиппович), следующая. Здесь уже говорили, но я хочу представить другой ракурс. Главная причина кризиса состоит прежде всего в кризисе исполнительной власти. Исполнительная власть поставила перед собой совершенно нереальные цели и не в состоянии этих целей добиться. Она постоянно ищет какие-то возможности для того, чтобы уйти от признания этого факта.

В самом деле, если посмотреть итоги года, то мы видим беспрецедентный, самый глубокий среди всех стран СНГ упадок экономики, беспрецедентный процесс обнищания широких народных масс. Мы видим сейчас углубляющийся процесс распада России, не встречающий со стороны исполнительной власти никакого серьезного отпора. Вот я посто-

янно пытаюсь на всех уровнях обратить внимание на принятие Конституции Татарстана, которая двумя своими статьями прямо противоречит Конституции Российской Федерации. И не только каких-то действий, но даже и слова не слышно. Мы уже слышим о переговорах делегаций двух равноправных стран. Кто давал полномочия Президенту, аппарату и вообще исполнительной власти признавать факт выхода Татарстана из России?

Задача, которую поставила перед собой исполнительная власть, а именно: в течение одного, двух, трех лет решить и провести в России более глубокие перемены, чем это сделал Петр I за 20 с лишним лет своего правления, уже сама по себе ставит исполнительную власть перед лицом катаклизмов, вынуждает ее искать выход на путях каких-то новых политических комбинаций. Вы эту тему затронули, Вы опытный промышленник, насколько я знаю, бывший генеральный директор крупного объединения. Вместо того чтобы сейчас заниматься развязыванием узлов и так далее, Вы сидите здесь с людьми, которые занимаются политикой.

Я очень изумился, когда Хижу взяли в Правительство. Я знал Хижу Георгия Степановича как крупнейшего электронщика. Этот электронщик, вместо того чтобы здесь в Москве брать под свое крыло, шаг за шагом решать вопросы, был послан на несколько месяцев на кавказские тропы ловить контрабандистов, устанавливать таможенные дела. В конечном счете с «измазанной» репутацией его вернули в Москву.

Думается, что надо здесь видеть сегодня главный узел противоречий. Я согласен со многими выступавшими, с Клочковым из Федерации независимых профсоюзов в том, что именно здесь должен быть эпицентр наших усилий.

В заключение хочу обратить внимание на то, что исполнительная власть (об этом тоже почему-то молчат все) практически полностью игнорирует решения седьмого Съезда народных депутатов по экономическим вопросам. Ведь сказано же было четко после упорной борьбы в редакционной комиссии о том, что Съезд осуждает, признает несостоятельными методы проведения экономических реформ, противоречащих экономическим интересам большинства населения России. И вновь весь пафос предложенных антикризисных мер направлен так, как будто никаких решений не было. В стремлении исполнительной власти идти на конфликт, игнорировать, не признавать решения высшего органа политической власти России кроется источник того кризиса, который мы сегодня наблюдаем.

Поэтому мне представляется (и я просил бы передать это и Президенту, и главе Правительства), что надо в конце концов начинать заниматься делом. Кажется, в Белоруссии, на Украине это понимают. Правительству надо заняться делом, своим непосредственным делом.

Здесь высказывалась правильная мысль (я ее поддерживаю) о необходимости оперативного решения вопроса о референдуме путем опроса народных депутатов. Я думаю, они эту мысль поддержат. Надо этим вопросом и ограничиться, поскольку какой-то необходимости, каких-то новых дополнительных соглашений просто нет. Исполнительная власть должна заняться делом.

Если говорить о созидательной стороне нашего «круглого стола» и необходимости утверждения атмосферы согласия, ликвидации позиций для конфронтации, то я поддерживаю основной пафос предложенной резолюции, за исключением некоторых моментов, о которых я скажу. Исполнительная власть должна четко понять, Владимир Филиппович, главное: если Правительство не будет вносить серьезных коррективов, не будет заниматься делом, то сама логика событий на очередном Съезде народных депутатов в апреле может привести к серьезной конфронтации, к самым глубоким сдвигам. Я неоднократно об этом уже говорил и еще раз повторю.

Вот логика проводимых преобразований, приватизации. Я только что вернулся из Самары. Что там происходит? Если все будет идти своим чередом, как задумано, то через несколько месяцев мы столкнемся с глубочайшим возмущением прежде всего рабочего класса, других слоев трудящихся, которые уже сегодня оказываются совершенно в стороне от этого народного имущества.

Или вопрос, связанный с нарастающими темпами безработицы в условиях общего обнищания. Никакие наши соглашения, никакие наши добрые побуждения не помогут, если своей практической деятельностью (и прежде всего власти исполнительной) не будем учитывать суровые и горькие реалии сегодняшнего дня.

Председательствующий. Спасибо, Борис Васильевич! Слово предоставляется Муравьеву Игорю Владиславовичу, координатору депутатской фракции «Смена — Новая политика».

И.В. Муравьев. Уважаемые коллеги! Уважаемые участники «круглого стола»! Когда мы говорим о референдуме, наверное, не нужно забывать прежде всего то, что инициатором проведения его является все же Президент. Именно Президенту помогли депутаты на Съезде выйти из сложного положения, помогли сохранить свое лицо. Когда Президент

«рванул рубаху» и послал народ на площади, то народ не пошел собирать подписи и проводить референдум о доверии, о выборе между ветвями власти, как это предлагал провести Президент. И именно для того, чтобы в этой сложной ситуации помочь Президенту (еще раз повторяю) сохранить свое лицо, многие депутаты голосовали за референдум.

Далее. Что есть предмет соглашения, то есть предмет референдума? Все мы читали, что это — основные положения Конституции. Это не вопрос о доверии той или иной ветви власти. Это — основные положения Конституции. А что под этим понимается, тоже расшифровано Съездом в постановлении. Непринятие той или иной формулировки, вынесенной на референдум, то есть основных положений проекта новой Конституции, не означает недоверия ни одной из ветвей власти. Это очевидно. Тем не менее мы видим, что сейчас происходит элементарная подмена понятий. Говорится о том, что кто-то вроде бы должен одержать победу, а кто-то — потерпеть поражение. Все это свидетельствует о том, что развязана кампания, направленная на оказание морального воздействия на депутатов, на то, чтобы достигнув морального перевеса, на Съезде добиться односторонних уступок.

Кстати, о договоренностях. Мы можем проследить, кто же отошел от достигнутых на Съезде договоренностей. Вспомните новогоднее обращение Президента, в котором было сказано, что мы должны провести референдум и должны решить на этом референдуме вопрос о Съезде. Это слова Президента. Вспомните те слова, которые говорил Президент, разъезжая по стране и добиваясь того, чтобы на этом референдуме одержать победу. Над кем он собирается одерживать победу, если вынесены вопросы об основных положениях Конституции? Но и тут депутаты, в общем-то, пошли навстречу Президенту. Здесь уже говорилось о том, что многие депутаты поставили свои подписи о проведении внеочередного Съезда и отмене этого ошибочного решения. Кстати, я свою подпись тоже поставил, хотя Владимир Ильич Новиков уверял, что в нашей фракции не все были «за». Тем самым депутаты проявили добрую волю: протянули Президенту руку и в трудной ситуации дали возможность еще раз сохранить свое лицо.

Однако мы видим, что сейчас идет отказ от этого. Ну что же! Если протянутую руку отклоняют, ее можно и убрать. И если Президенту нужен референдум, пусть он состоится. Но этот референдум должен быть именно о том, о чем назначил Съезд, то есть об основных положениях Конституции. И если народ не придет, то референдум просто не состоится. Но при этом каждый голосующий должен знать, кто был инициатором

ром референдума, кто добивался того, чтобы все же состоялся этот бессмысленный референдум и по чьей инициативе на это были потрачены народные деньги.

В заключение хотелось бы поддержать коллегу Тарасова, который говорил о роли Правительства и Президента. Это все же власть исполнительная. Она должна исполнять решения, принятые и Съездом, и Верховным Советом, должна исполнять не только Закон о референдуме РСФСР, а все нами принятые законы.

Коллега уже говорил о множестве решений Съезда, о которых сегодня не говорится. Вроде бы как их и не было. Есть еще одно решение, например, об упразднении представителей Президента, но они живут и процветают по-прежнему.

А вообще я хочу сказать, уважаемый Владимир Филиппович, министр связи должен заседать не в Ваших штабах по проведению референдума, а должен заниматься связью. У нас в стране со связью неважно. Министр путей сообщения должен заниматься железнодорожным транспортом (может быть, Вы давно не ездили и не знаете, что там тоже не очень хорошо). Ну а Вы, извините, должны заниматься экономикой, а не политикой. Политикой, наверное, должен заниматься, может быть, Президент, по большому счету, и депутаты. У Вас много сторонников в депутатском корпусе, пусть они занимаются. А законы кто-то все-таки должен выполнять. И тогда референдумы, наверное, просто не понадобятся.

Председательствующий. Игорь Владиславович! Спасибо, что Вы разрешили нам политикой заниматься. Правда, великий Ленин в свое время говорил, что политика есть концентрированное выражение экономики. Заниматься сегодня экономикой без политики нельзя.

Я внесу один штрих, и, может быть, наше обсуждение повернем в другую сторону. Согласен с Борисом Васильевичем Тарасовым, он правильно выступал. Исполнительная власть должна исполнять принятые решения. Здесь Вы абсолютно правы, нечего возразить. Я лишь не согласен с тем, что исполнительная власть (как Вы говорите) взвалила на себя непосильную, нерешаемую задачу. Вот эта нерешаемая задача — подъем экономики и так далее — у нас интересно решается. Вроде бы исполнительной власти надо проводить экономические реформы и вроде бы она неправильно проводит эти самые реформы. Надо проводить по-другому. Так вот как по-другому? Я уже приводил сегодня пример. Раньше мы развивались в развитом социализме, у нас был лозунг: «Наша цель — коммунизм». Была ведущая партия, был идеологический отдел в ЦК, и

все наши действия нам определяли по этому лозунгу и уверяли, что семимильными шагами мы идем по пути к коммунизму. И все его строили. Теперь этого ничего нет. Нет лозунга, все разрушили, а другого нет. Нет ведущей партии. И то, что мы сегодня сидим за «круглым столом» (нас так много вроде), это вовсе не значит, что есть опора в массах. Никакой ведущей политической силы пока нет. На мой взгляд, референдум об основных конституционных положениях — это и будет та идеологическая канва, по которой мы должны строить экономику. Какое все-таки общество мы строим, что мы делаем? Если Правительство, подводя итоги 1992 года, единогласно решило, что сегодня самая главная задача — это борьба с инфляцией, ибо гиперинфляция, если она возникнет, «поест» все, и мы с вами здесь сидеть не будем. Вот эта гиперинфляция действительно приведет к разрухе государства, к бактеризации, к отказу от денег и так далее. Чтобы бороться с этой инфляцией, не надо тратить деньги, надо тратить очень мало и дозировано, надо вкладывать их туда, куда целесообразно. По решению же седьмого Съезда в экономику надо вложить около 10 трлн рублей. Это будет не только гиперинфляция. Вы меня извините, это будет непонятно что, если мы позволим такие траты из бюджета.

Поэтому я и говорю: где же у нас референдум по основным положениям Конституции? Что мы с вами строим, куда идем?

Еще раз возвращаюсь к тому, что спор сегодня идет не о том, проводить — не проводить, а спор идет о курсах. Этот курс — об основных положениях новой Конституции. И уж коль на то пошло, то тут три вопроса. Какую Конституцию будем принимать? Ту, что называют президентской (уже от имени исполнительной власти, связанной с этой нереальной задачей построения рыночной экономики), или другую, которая вернет нас к развитому социализму? Кто ее будет принимать? Депутаты Верховного Совета и Съезда, как говорит Муравьев, который занимается политикой, или какая-то конституционная ассамблея? То, что нынешние депутаты не примут так называемую президентскую Конституцию, несмотря на то что они все время вроде бы идут навстречу Президенту и «спасают его лицо», как только что говорил Муравьев, это однозначно. Я абсолютно открыто об этом говорю: не примут. Значит, встает вопрос о том, кто ее должен принимать. Этот вопрос интересный, он касается всего народа. А когда коллега по «круглому столу» говорит, что для народа вопрос понятен только на уровне бытового сознания, извините, коллега Медведев, я с Вами категорически не могу согласиться. Народ у нас, грамотный, слава Богу, сможет отличить черное от белого. И вы-

носить на референдум вопросы только бытового сознания, это было бы совершенно неверно, тем более что в Конституции написано: «Наиболее важные вопросы государственной жизни в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации, выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». А уж важнее Конституции сегодня ничего нет!

Я не говорю, что 11 апреля мы его проведем. Я говорю, что наша комиссия его готовит. Но я вижу, что со стороны политических движений и сил этот вопрос затягивается, появляется нежелание его проводить. Но когда-то он все равно состоится, поймите меня правильно. Не может российское общество, извините, вот так стоять: одной ногой здесь, другой — там. Когда-то нас жизнь заставит определиться, и кроме народа это никто не решит. Извините за такую вставку. Следующее слово я предоставляю Трунову Михаилу Петровичу, председателю Совета ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов. Пожалуйста, Михаил Петрович.

М.П. Трунов. Я недавно вернулся из Томска, где состоялась встреча представителей ветеранов Западно-Сибирского региона. Это большой регион. Так вот, в связи с референдумом они задают такой вопрос (да и от других регионов поступают те же вопросы): кому нужен референдум, зачем в этой ситуации, в которой мы нынче живем, нужно проводить референдум, да еще с непонятной для народа повесткой дня. Парламенту ли непонятны его функции или Правительству или с помощью референдума нужно правильно разделить функции власти?

Я хотел бы, не распространяясь, полностью присоединиться к выступлению руководителя независимых профсоюзов товарищу Клочкову Игорю Евгеньевичу.

Сейчас речь идет о выживании большинства русского народа. Учитывая, что сепаратизм отдельных субъектов Федерации может привести к развалу России так же, как это случилось с Союзом после референдума в марте 1991 года, мы считаем (а это мнение большинства региональных ветеранских организаций), что сейчас главная задача — это решение экономических вопросов. Я присоединяюсь к высказыванию товарищей: главная роль должна принадлежать исполнительной власти в решении конкретных вопросов экономики, что способствовало бы улучшению жизни людей.

Вот здесь Владимир Филиппович говорит, что, скажем, если мы имеем инфляцию, то будет гиперинфляция и так далее. А кто должен это решать? Референдум-то этот вопрос не решит, это должны решать

все те, кому положено. Мы сегодня все общество втягиваем в политическую ситуацию, а не в решение экономических вопросов. Поэтому, чтобы не распространяться долго, я хотел бы поддержать предложение о том, что сейчас и в обозримом будущем проводить референдум нецелесообразно. Что касается юридической стороны того, о чем здесь шла речь, то надо найти способ решения: то ли Съезд собрать, чтобы он отменил свое решение, то ли провести опрос народных депутатов России, но в настоящее время надо конкретно заняться решением экономических проблем, которые бы обеспечили хотя бы минимальный жизненный уровень российского народа. Спасибо за внимание.

Председательствующий. Слово предоставляется Константину Федоровичу Затулину.

К.Ф. Затулин, президент Межрегионального биржевого и торгового союза.

Я хотел обратить внимание собравшихся на то, что, как утверждают журналисты, все жанры хороши, кроме скучного. Если продолжать в таком же темпе наш «круглый стол», то, боюсь, он очень будет похож на митинг, собравшийся исключительно с целью сказать «нет» референдуму.

Я отношусь к тем людям, которые не приветствуют идею референдума, потому что очень трудно искать в темной комнате кошку, тем более если ее там нет. Но я бы хотел обратить внимание на то, что, выступая прошлый раз на заседании «круглого стола» и будучи из тех, кто предлагал вынести эту тему на сегодняшнее заседание (не я один предлагал обсудить ее и не с точки зрения — «долгой» или «нет» референдуму), я имел в виду, что необходимо обсудить весь комплекс вопросов, где референдум — это только часть, требующая срочного решения. Главное же, это вопрос принятия новой Конституции и отношения к выборам — внеочередным или очередным. Продолжать обсуждать вопрос о референдуме, мне думается, не имеет смысла, потому что я не услышал, за исключением выступления уважаемого мной Владимира Филипповича Шумейко, ни одного слова в защиту проведения референдума. Владимир Филиппович пусть меня извинит. Он в какой-то степени связан фактом своего руководства комиссией по проведению референдума, поэтому мы не можем ничего другого от него услышать.

С этой точки зрения я хотел бы обратить внимание руководящих нашим «круглым столом» сопредседателей на то, что все-таки этот «круглый стол» не должен являться выражением точки зрения одной стороны. Он должен отражать все точки зрения, существующие в обществе. И

по этой причине, вероятно, нельзя ограничиваться одним только тезисом о том, что вот мы должны выступить за референдум или против него. По этой же причине, вероятно, нужно поддержать выступавшего здесь до меня депутата Новикова, который предложил сделать шаг навстречу тем политическим партиям и движениям, пусть даже самым радикальным, которые, как вы знаете, сегодня и в течение этой недели, именно потому что был собран этот «круглый стол», проявили большую активность и попытались организовать нечто вроде своего «круглого стола».

Мне кажется, что эта очередная конфронтация между различными «круглыми столами» не продемонстрирует с нашей стороны понимания в вопросе, как достичь национального согласия, и я бы предложил завершать нынешнее заседание. Что касается резолюции нашего заседания, то у меня никаких возражений нет, кроме одного. Она никак не продвигает нас вперед. Если мы провозгласим отмену референдума, то каким образом мы сможем решить проблемы относительно подготовки новой Конституции, проведения или непроведения выборов?

Я также предложил бы руководителям (можно уполномочить их отдельно) переговорить с теми политическими организациями, партиями, движениями, которые оказались по ряду причин не представленными здесь. Их нужно приобщить к этому процессу, никак не развивая конфронтацию, потому что в этом случае мы просто дискредитируем дальнейшую идею «круглого стола». Понимаете, у общества совсем немного осталось козырей, совсем немного аргументов. На дне этого большого сосуда — рога изобилия с различными формами (и трехсторонние комиссии, и согласительные комиссии, и Съезд, и всякие иные) — существует еще такая форма, как «круглый стол». Если мы сегодня скажем, что наш «круглый стол» самый круглый, все же другие к этому столу не могут иметь отношения, то через какое-то время, когда возникнет еще более острая ситуация, от чего мы не можем зарекаться, средства массовой информации скажут нам: вообще-то говоря, «круглый стол» мы уже проходили, он не решает проблем. Опять-таки все зависит от того, кто его назначал, кто его состав подбирал.

Н.Т. Рябов. Спасибо. Уважаемые коллеги, я позволю себе совсем короткую реплику, потому что Константин Федорович поднял очень правильную, острую проблему. Реплика заключается в следующем. Учитывая пожелания политических партий и движений, на так называемый альтернативный «круглый стол» по собственной инициативе был послан член нашего «круглого стола» Шейнис Виктор Леонидович с персональной просьбой пригласить прежде всего представителей «Демократиче-

ской России», а также других движений и партий. Кто-то изъявил желание участвовать в нем и прибыл, мы их приветствуем здесь.

Совершенствовать состав «круглого стола» — это наша прямая обязанность, нужно, чтобы он действительно отражал все точки зрения, не проходил так, как сегодня. Я с этим тоже согласен. Другое дело, надо прямо сказать: насильно мил не будешь, и если кто-то не хочет сюда идти, а пытается создать нечто альтернативное — это их дело, дело их совести, их политических убеждений. Но мы открыто приглашаем к диалогу всех. В частности, я как сопредседатель и Владимир Филиппович делали для этого все.

Председательствующий. Уважаемые коллеги! У нас записались выступать еще восемь человек и еще один — Вячеслав Лащевский — по проекту резолюции. Это хорошее начинание, он в своем выступлении касался еще и проекта резолюции.

Я попросил бы тех, кто сейчас будет выступать, одновременно касаться и проекта резолюции. Так мы быстрее приблизимся к ее принятию.

Слово предоставляется Егиазаряну Геворку Ашотовичу.

Г.А. Егиазарян, *член Высшего экономического совета при Президиуме Верховного Совета Российской Федерации, доктор экономических наук.*

Я хотел бы прежде всего сказать: все мы хорошо понимаем, что решение о референдуме принималось в экстремальной политической ситуации. И теперь, когда пыль рассеялась, перед нами встала глобальная проблема, что же такое референдум, что с ним делать и нужен ли он вообще. Но исходным вопросом для любого референдума, в том числе и для нашего, является вопрос о том, какова его цель, во имя чего он проводится.

Я внимательно изучил всю литературу, внимательно слушал сегодня выступления, но, может быть, по политическому недомыслию не понял цели референдума. Если бы кто-нибудь попытался мне разъяснить цель референдума, я был бы ему очень признателен. Я бы тогда определил свою позицию: нужен референдум под эту цель или нет?

Действительно, посмотрите 12 вопросов, которые Президиум Верховного Совета рекомендовал вынести на референдум. Вы с ними знакомы. Мне кажется, что подавляющее большинство этих вопросов не требуют референдума.

Что касается позиции президентской стороны, то это пока тайна за семью печатями. Под чем подписываются участники «круглого стола», под каким референдумом, под какой целью референдума? И оправдыва-

ет ли та цель, которая пока от нас скрыта, саму идею проведения референдума? Это ключевой вопрос, на который нам нужно дать ответ. Я согласен с тезисом «о черной кошке в темной комнате». Что мы ловим?

Допустим, речь идет об основах конституционного устройства. Я хочу вас спросить: что это такое? Кто видел эти основы конституционного устройства и кто определил, что под эти основы нужно сегодня проводить референдум и спрашивать согласие народа?

Вопрос об основах конституционного устройства мне вообще не ясен. Как можно говорить об основах конституционного устройства, если мы не знаем, какое общество мы строим. Это ж коренной, фундаментальнейший вопрос и нашей политики, и нашей экономики! Он не стоит остро, пока мы не касаемся разработки Конституции страны. Мы говорим об антикризисной программе, мы говорим об общем направлении нашего движения к рынку — ради Бога. Но ведь это ж очень серьезно, это святое, если хотите! Где та модель общества, которое мы строим? Где тот тип общества, которое мы хотим построить? Ведь ясно же, что без определения нового типа общества никакой речи о Конституции под это общество быть не может. Когда мы строили социализм, мы принимали конституции, которые отвечали социалистическому строю, и это было понятно.

Я спрашиваю вас: кто возьмет на себя смелость сегодня сказать, какое общество мы строим? Если это общество рыночной экономики, то в мире существуют разные модели, разные типы рыночного хозяйства. Какой конкретно тип рыночного хозяйства — политический и экономический — мы строим? Под что давать Конституцию и, следовательно, основы конституционного строя? Ведь ни на один из этих фундаментальнейших вопросов сегодня ответа нет. Так я вас спрашиваю: о каком референдуме может идти речь?

Более того, в широком плане о какой Конституции может идти речь? Может быть, мы спешим? Может быть, давайте поработаем и скажем народу, что мы строим, а после этого попросим у него мандат на это общество. Тогда это будет понятно, тогда это будет поиск реальных путей национального согласия под нечто реальное. Мне кажется, мы очень легкомысленны и не ведаем, что творим. Сегодня существуют реально две проблемы. Это — всеобщий глобальный экономический кризис. Но по моему глубочайшему убеждению, пути решения этого кризиса не требуют проверки референдумом. Нельзя путем всенародного опроса и голосования решать вопрос, как нам выходить из кризиса. Есть структура государственной власти, которая обязана дать ответ на этот вопрос.

Если она не может дать ответ, то должна уйти в отставку. Что, парламент, Правительство, Президент расписываются в своей несостоятельности, в невозможности выработки экономического курса? Пусть уходят все в отставку сегодня, а не через год. Или пусть предлагают реальную программу антикризисных мероприятий, которую мы можем здесь, в Верховном Совете, в Правительстве обсудить и действовать. Но неужели кто-нибудь всерьез может думать, что для разработки экономической программы выхода из кризиса нужен всенародный референдум? Где, в какой стране, когда это было, чтобы вопросы такого калибра ставились на референдум?

Вторая проблема. Давайте говорить прямо: идет распад, политический распад России. Это наиболее глобальная проблема, которая завтра может обернуться гигантской национальной катастрофой. Мы уже вползаем в эту катастрофу. Если мы говорим о системе антикризисных мер, то где система мер по предотвращению распада России? Сегодня уже поздно, а завтра будем совсем поздно. Уже сегодня процесс приобретает необратимый характер. Мы же все это знаем и все это видим. Так, может быть, тогда провести референдум с одним-единственным вопросом: вы за распад России или вы за единую и неделимую? И если за единую и неделимую, то давайте проведем тот комплекс политических мер, который позволит вывести нашу страну на режим стабильности, на режим единства и пресечь всякого рода сепаратистские попытки выйти из России, будь то Татарстан, Чечня или кто бы то ни был. Тогда референдум будет иметь смысл.

Председательствующий. Слово Валентину Андреевичу Логунову.

В.А. Логунов, *главный редактор «Российской газеты».*

Владимир Филиппович, на мой взгляд, изложил содержание вопросов, которые исполнительная власть готова вынести на референдум. Я думаю, Владимир Филиппович, что теперь остается только их сформулировать и представить от имени Президента, если он с этим согласен. Мне показалось, что эти вопросы фактически сформулированы.

Да, конечно, Съезд принял решение о проведении референдума, но давайте не будем забывать, в каких условиях это было сделано. Ведь Президент фактически обратился к народу с вопросом (я перевожу сейчас этот вопрос с юридического языка на бытовой, обыкновенный язык), и этот вопрос был задан так: вы за меня или за Съезд? Это же, безусловно, раскол. И в этих условиях, слава Богу, что Съезд проявил выдержку, мужество и спокойно отреагировал на вызов Президента. А теперь, мне кажется, идет опять какая-то игра. Кто должен сфор-

мулировать вопросы: Верховный Совет или Президент? Я не юрист, но, на мой взгляд, кто был заинтересован в этом референдуме, кто был его инициатором, тот и должен сформулировать эти вопросы. Зачем сейчас перекладывать ответственность? И мне кажется, есть попытка переложить ее на Съезд. Вот соберется Съезд, возьмет и отменит референдум, опять начнется крик, шум: вы знаете, вот этот Съезд, эти «красно-коричневые» и так далее, они боятся мнения народа! Зачем же мы играем в эти игры? Мы же все прекрасно друг друга понимаем. И Вы, Владимир Филиппович, понимаете, и мы прекрасно понимаем, что идет игра. Кому она на пользу?

У меня есть еще одна мысль (я даже здесь боюсь ее высказать) — я действительно прихожу к мнению, что есть силы, которые заинтересованы в проведении референдума и в поражении обеих властей — и Президента, и Съезда. Конечно, мы, идя по протопанной тропинке, скажем, что эти силы — так называемые «красно-коричневые». Думаю, дело не только в этом. И, может быть, даже не столько в этом. Вот когда явно ощущается прозападная политика в Правительстве, скажем, не всего Правительства, а отдельных и даже многих членов Правительства. Не получится ли так, что в нашу совершенно обескровленную страну польются потом инвестиции и так далее? Может быть, эти инвестиции уже готовятся, нет ли здесь замысла какого-то? Я прошу прощения за такое, повторяю, может быть, страшное подозрение. Но зачем же нужен этот референдум, когда все прекрасно понимают, что он ведет к беде, к расколу? И тем не менее проявляется вот эта настойчивость.

И вот что парадоксально. Может быть, действительно провести референдум, но провести его (я согласен с уважаемым соседом) все-таки с вопросом о досрочных выборах. Ну, нет доверия сейчас ни тем ни другим. И это сейчас видно, это ощущается. Но досрочные выборы провести не весной 1994 года, а осенью этого года, потому что дальше «затягивать петлю» на обществе нельзя. А вот до выборов, может быть даже без каникул, Верховному Совету поработать и, опираясь на наше представление о новом обществе, о новой Конституции, на законы о выборах, о Правительстве, о Президенте, о Верховном Совете, о судебной власти, выработать соответствующее соглашение. Тогда, думаю, если не 100 процентов избирателей, то 90 процентов пойдут на эти выборы. Спасибо.

Председательствующий. Сергей Николаевич, скажите, пожалуйста, как точно называется ваша фракция, «Рабочий союз», да?

С.Н. Андропов, заместитель председателя Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по социальной политике.

Я сейчас не представляю конкретно «Рабочий союз», хотя и являюсь координатором этой фракции. Я представляю комиссию и хотел бы высказать несколько слов.

Хотя Логунов прекрасно сейчас все объяснил, мне хотелось бы добавить только следующее: вопрос на Съезде возник в результате оценки деятельности Правительства, курса Правительства. Верховный Совет и исполнительные структуры, по всей вероятности, в ближайшее время действительно не смогут найти общего языка из-за того, что Верховный Совет, как вы знаете, фактически лишен возможности формировать Правительство и влиять каким-то образом на политику Правительства. В Верховном Совете, безусловно, есть различия в подходах как и к экономической реформе, так и к политической реформе, которые осуществляются у нас в стране.

Поэтому референдум, на мой взгляд, тоже не решит этой проблемы, так как мы можем поставить на референдум только какие-то узкие вопросы. Трактовку этих вопросов опять же в соответствии с существующей Конституцией могут давать только Верховный Совет и Съезд, к которым нет доверия у Правительства. Опять попытаются дискредитировать Верховный Совет или все взять в свои руки и, таким образом, Конституцию поручат принимать какому-то новому органу. А это будет означать, что после референдума мы должны провести выборы еще какого-то нового органа по принятию Конституции. Все это только лишние траты денег, и никакого результата не будет.

Поэтому единственное, на мой взгляд, правильное решение — провести чрезвычайный Съезд — Съезд, который должен будет принять решение об отмене референдума. Наверняка при этом начнется кампания по дискредитации состава этого Съезда: мол, он испугался мнения народа, он якобы не отражает интересы народа и так далее. Поэтому Съезд наряду с решением об отмене референдума, должен дать народу возможность самостоятельно выбрать путь, предлагаемый ему политиками, партиями, политическими движениями. Сам народ должен определить команду, которая поведет страну по избранному им пути, доверить этой команде власть. А потому наиболее правильное решение, на мой взгляд, — это досрочные выборы. Досрочные выборы народных депутатов и досрочные выборы Президента.

И может быть, не имеет смысла затягивать этот вопрос до весны, а лучше провести выборы где-нибудь в ноябре — декабре 1993 года. Если мы пойдем по пути вот таких выборов, мы действительно разрубим тот узел, который сейчас имеем, — эти противодействия, противоречия в политических и в экономических направлениях. На выборах избиратели будут определяться и по программам, которые предлагаются, и по направлениям, и по тем людям, которым они доверят свою дальнейшую судьбу. А на период до выборов необходимо наложить мораторий на всевозможные изменения Конституции, на изменение баланса властей и на изменение государственного, экономического и политического устройства.

Председательствующий. Слово предоставляется Бутову Евгению Леонидовичу — председателю Российской буржуазно-демократической партии.

Е.Л. Бутов. Уважаемые коллеги, я так обращаюсь, потому что различные существуют обращения друг к другу: товарищи, господа. Не хотел бы кого-то обижать. Когда назначался этот референдум, я полагаю, россиян не спрашивали о том, хотят ли они такого референдума или нет. А сейчас вопрос обсуждается о том, проводить его или нет. И опять от имени россиян. И здесь, на этом «круглом столе», и на консультативном совещании представителей политических организаций и партий в мэрии опять от имени россиян говорят, что они-де не придут на выборы, на референдум, они не хотят его.

Здесь возникает такой вопрос: мы берем коллективно ответственность на себя за весь народ и будем отвечать за эти решения или мы возьмем ответственность, а отвечать опять будет российский народ? Может быть, нам поискать компромисс на других путях?

Если мы приняли решение проводить референдум и пришли к выводу, что те вопросы, которые выносятся, не понравятся россиянам, то давайте спросим, что бы хотел на референдум вынести наш народ, о котором мы так печемся. Может быть, те вопросы, которые действительно волнуют избирателей и будут включены в повестку референдума, заставят их прийти и сказать свое слово. У меня лично такое мнение и предложение, что и наш «круглый стол», и то консультативное совещание могли бы вместе обсудить вопросы именно повестки дня референдума. И если уж невозможно сделать шаг назад, отступить, отменить референдум, давайте подумаем о том, какие вопросы вынести на него. А ведь есть вопросы, которые волнуют всех. И если они будут включены в повестку этого референдума, наверное, россияне придут голосовать. А сейчас по-

смотрите: уже 11 вопросов включены в повестку и сколько будет включено еще, неизвестно. А вопрос о конституционном устройстве? И опять мы не можем обойтись без «измов». Почему мы все делим на черное и белое: давайте либо коммунизм строить, либо капитализм, либо развитой социализм оставим. А нельзя ли обойтись без «измов»? Ведь есть вопросы, которые интересуют любого гражданина России. Это, например, вопрос о собственности на землю. Важнейший вопрос, который не решен до сих пор. Мы говорим, что нужно накормить народ. Да нет, народ сам себя должен накормить и имеет право это сделать, нужно только дать возможность ему в этом. Поэтому лично я, например, не вижу никакой трагедии в том, что пройдет референдум. Только давайте на этом референдуме все-таки поставим те вопросы, которые интересуют российский народ. Спасибо.

Председательствующий. Слово предоставляется Ахмадиеву, председателю Исламской демократической партии.

Ш.Н. Ахмадиев. Уважаемые друзья, я, как житель Москвы, как русскоязычный житель Москвы, России, благодарен, что каждый из вас беспокоится обо мне как о представителе русскоязычного населения. Но где же сегодня те, кто побеспокоится о нас как об отдельной части нации, как о части общероссийской культуры, где же здесь представители общественных организаций? И как же вы хотите решить все проблемы на референдуме, когда 50 процентов жителей России не русские, а они будут обязательно участвовать в референдуме? Я бы предложил, чтобы каждая общественная организация имела своего представителя на «круглом столе».

Наше отношение к референдуму. Референдум проводить надо. Результат будет, конечно, же, отрицательный, народ не придет. И это ответ народа на политику, которую сегодня ведут и Верховный Совет, и Правительство. Это значит, что народ не признает нашу политику. Что из этого следует? Или уходите всем в отставку, или же менять политику в пользу народа.

Нас, мусульман, в Москве один миллион. Это тоже немалое количество. 300 тысяч — это татары, живущие здесь веками, они ниоткуда не пришли, они жили здесь веками, в Горьковской области, в близлежащих областях веками жили. И нас надо считать тоже равноправными жителями этих мест. Только признав нас — чувашей, удмуртов, казахов — равными, признав наши национальные и общественные организации и пригласив их за «круглый стол», можно добиться того результата, которого

мы все хотим, — стабильности. А если доведем дело до референдума, это будет крах России.

Спасибо. Салам алейкум.

Шумейко В.Ф. Слово предоставляется Геннадию Зюганову, председателю ЦИК Компартии России.

Г.А. Зюганов, *председатель Центрального исполнительного комитета Коммунистической партии Российской Федерации, сопредседатель Фронта национального спасения.*

Сам факт, что мы здесь, за «круглым столом», я считаю весьма положительным. Владимир Филиппович, надежда на то, что народ все поймет, прекрасна, но, к сожалению, в последнее время его так часто обманывали, что он уже многим не доверяет.

Все последние крупные социальные эксперименты дали отрицательный результат, и он, на мой взгляд, очевиден. Суверенитет России, поставленный выше союзного, уже позволил полностью разрушить Союз, а сейчас этот процесс разрушения с тем же успехом реализуется на просторах России.

Государство с тремя функциями (оборона, транспорт, энергетика), которое Борис Николаевич обещал построить во время своей поездки в Ленинград, тоже несостоятельно. Все специалисты прекрасно знают, что если устранить хоть одну из семи основных функций государства, оно разваливается.

Выборы Президента за три недели тоже дали аналогичный результат, и о нем сегодня многие сожалеют, это подтверждают опросы общественного мнения. То же относится и к радикальным реформам, превратившимся в тотальный развал. Мне думается, референдум будет пятым, последним актом в той трагедии, которую переживает страна, если мы на него пойдем. Фон, о котором сейчас убедительно рассказал лидер профсоюзов, настолько катастрофичен, что проводить в этих условиях референдум — это все равно что команде, которая управляет атомным реактором, вышедшим из-под контроля, обсуждать какие-то текущие вопросы.

Если искать исторический прецедент, то на планете такого не было. Проводили референдумы в свое время три страны: ГДР, Болгария и Куба, но в абсолютно спокойной обстановке, при монопартийной системе, при относительно благоприятном развитии ситуации в своих странах. Сможет ли референдум стабилизировать обстановку? Все прекрасно признают, что нет. Сплотить общество — тем более. Сейчас республики и регионы заявляют, что они участвовать в этом безобразии не будут. Для чего

же, спрашивается, проводится референдум? Мы вчера на съезде своей партии, где были представители всех республик, краев, областей, обстоятельно обсуждали этот вопрос, все единодушно высказались, что референдум нужен для того, чтобы узаконить беспредел, уйти от ответственности и ввести, по сути дела, диктаторскую форму правления, но уже на ограниченной территории, ибо многие территории будут управлять собой сами.

В этой связи представляется, что предложение о досрочном проведении Съезда, отмене референдума и назначении выборов всех ветвей власти более приемлемо, хотя ситуация для выборов весьма неблагоприятна. Мне думается, в перспективе этот наш «круглый стол» мог бы сконцентрировать свое внимание на трех проблемах нашей страны, которые являются просто вопиющими. Это — выработка концепции национальной безопасности и государственности, ибо без этой концепции нормально не может функционировать не только правительство, но и прежде всего силовые структуры и институты, которые по-прежнему продолжают разрушаться.

Второе. Сохранение потенциала развития. Наука и культура, образование, медицина, без которых не может существовать нация, находятся в абсолютно бедственном положении, и никакие референдумы это спасти и поправить не могут. Менее процента национального дохода выделяется на развитие этих сфер, и что бы мы тут ни говорили, это касается всех и каждого независимо от политических убеждений. Несоблюдение прав граждан, их нарушение стали обыденным делом. Решение трех этих проблем (если мы выработаем конструктивные предложения и правительство будет сосредоточивать на них внимание), а не участие в крупной политической кампании скорее приведут к миру и согласию и позволят провести в стране любой референдум по любому вопросу. Спасибо.

Председательствующий. Я думаю, это последнее выступление. Дальше ждут записки уже в отношении обсуждения проекта решения. Вольдемарова Елена Владимировна, пожалуйста.

Е.В. Вольдемарова, *сопредседатель-координатор Московской конфедерации промышленников и предпринимателей.*

Я уже не буду повторяться, скажу сразу же по резолюции. Тут так получилось, что оппонировать приходится только Вам, уважаемый Владимир Филиппович, в части вопроса проведения референдума, поскольку практически все выступающие высказали общую точку зрения о несвоевременности проведения референдума. Я не думаю, что такое единоду-

шие говорит о каком-то подобранном, что ли, составе «круглого стола». Здесь присутствуют очень много представителей экономики, общественных движений, политических партий, депутатских фракций. Скорее, это говорит все-таки о понимании несвоевременности проведения референдума и о том, в сколь дорогой эксперимент над нашей страной может вылиться этот референдум. Слишком дорогой эксперимент для того, чтобы продемонстрировать, что народ не пришел, и показать, что обе власти не способны управлять страной. Не проще ли действительно обсудить идею внеочередного Съезда, о чем сказал сейчас Геннадий Андреевич Зюганов, и досрочных выборов, потому что референдум, даже если он состоится, не решит вопросы согласия между властями.

Вы, Владимир Филиппович, сказали в своем выступлении вначале, что независимо ни от каких решений «круглых столов» мы все равно референдум готовить будем. И судя по тому, что к нам в пакете документов поступил Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О референдуме РСФСР»», понятно, что готовится и Верховный Совет. Вот когда я вычитала в этом документе, что вводятся открепительные талоны, что не нужны печати на бюллетень, если человек отсутствует, а достаточно подписи выдававшего бюллетень члена комиссии, и бюллетень можно опустить в урну, то поняла, что даже если референдум будет проводиться при таких дополнительных условиях, то, наверное, над проектом закона, если он будет приниматься, надо очень серьезно подумать.

Что касается резолюции, наверное, нет смысла на первой ее странице перечислять те положения, которые здесь приведены, поскольку эти семь пунктов не исчерпывают всех проблем, которые стоят сегодня перед страной и в области экономики, и в области политики. Можно было бы принять очень короткую резолюцию, поскольку мнение подавляющего большинства в выступлениях уже определилось: «круглый стол» считает нецелесообразным в данных условиях проведение референдума. И далее — считаем необходимым поддержать предложение об объявлении 1993 года свободным от политических распрей и конфронтации. У меня все.

Председательствующий. Спасибо, Елена Владимировна. Давайте посоветуемся. Наверное, больше нет смысла записываться на выступление. С этого момента надо перейти к обсуждению резолюции.

Если позволите, несколько слов для того, чтобы была понятна позиция Президента в этом вопросе. Действительно, Елена Владимировна, я говорил и буду говорить: пока юридически референдум не отменят,

я, как председатель комиссии, обязан его готовить, и мы будем его готовить. Но все мы прекрасно понимаем, что сегодня важным может быть не столько референдум, сколько согласие между ветвями власти, согласие между всеми движениями и партиями, чтобы наладить экономику. И Президент предложил, не отменяя идеи референдума, попытаться достичь такого согласия. Текст соглашения готовится, важно определить гарантии его соблюдения. Вы прекрасно понимаете, что соглашение между тремя ветвями власти — Президентом, Верховным Советом, Конституционным Судом — должно иметь и конституционные гарантии. Где гарантия, что после того, как соглашение будет принято, от него кто-то не отступит? Насколько серьезен вопрос, настолько серьезна должна быть и гарантия, и наш «круглый стол», призывая к соглашению, должен подумать и об этом.

Учитывая серьезность момента, серьезность происходящего в стране, если соглашение будет достигнуто, гарантия должна быть только одна — утвержденная решением Конституционного Суда. Допустим, одна из сторон не соблюдает соглашения. Тогда, если речь идет о Президенте, он получает импичмент, если о Верховном Совете — перевыборы Верховного Совета, отставка Председателя. Другого нам сегодня не дано. Альтернативой референдуму может быть только такое соглашение. И в этом вопросе я поддерживаю Елену Владимировну. Сегодня на «круглом столе» нам не надо принимать длинное решение, а ограничиться фразой: поддержать предложение об объявлении года свободным от политических распри, конфронтации и так далее. И прямо записать: рекомендовать всем трем ветвям власти в феврале заключить такое соглашение, то есть сделать более действенным решение нашего «круглого стола». Если в феврале этого не произойдет, то неизвестно, чем кончится конфронтация и нестабильность. Предлагаю дать слово еще Вячеславу Лашевскому от Российского Союза молодежи.

В.В. Лашевский, *первый секретарь ЦК Российского союза молодежи.*

Уважаемые коллеги, четыре часа, проведенных в дискуссии, надеюсь, убедили Владимира Филипповича не как заместителя главы Правительства, а как гражданина России в том, что точки зрения между различными политическими силами достаточно согласованы и проводить референдум нецелесообразно, так как он ничего не решит.

По проекту резолюции. Мне кажется, что ограничиться в нем только формулировкой о необходимости заключения соглашения недостаточно, потому что этого недостаточно для разрешения проблем. Необ-

ходима все-таки ориентация деятельности Правительства и властных структур на конкретный круг вопросов, который здесь обозначен тезисом «круглый стол» считает необходимым», и далее идет перечень первоочередных мер, которые, по моему мнению, необходимо также отразить в документе. По данному перечню хотелось бы обратить внимание на следующее: где речь идет об обеспечении нормальных условий деятельности Правительства Российской Федерации и разработке программы антикризисных мер. По данной формулировке, эта программа должна быть выполнена в 1993 году. Мне кажется, что это очередная наша иллюзия, мы хотим себя в очередной раз обмануть.

Следующий пункт, связанный с активным продолжением во главе с Президентом конституционного процесса с целью выработки Основного Закона обновляющейся России. Мне кажется, данная формулировка уже практически предполагает президентскую республику в России. Здесь нужно убрать слова «с целью». Это замечание необходимо было бы рассмотреть.

И в последнем абзаце, где речь идет об упрочении России в мировом сообществе, мне кажется, надо сказать о необходимости разработки концепции национально-государственных интересов России. Вообще, мы почему-то не говорим о том, что у России могут быть собственные национально-государственные интересы, хотя это необходимо, чтобы к нам нормально относилось мировое сообщество. Если Россия об этом заявит в своих документах — либо в правительственных, либо в решениях Верховного Совета, — думаю, вреда не будет, будет только польза.

И последнее предложение — в отношении моратория на все виды референдумов в течение года. У меня складывается такое впечатление, что мы из одного угла хотим загнать себя в другой угол. Почему-то мы любим принимать всегда либо одну, либо другую сторону. Совершенно правильное предложение — объявить 1993 год свободным от политических распрей и конфронтации. Но формулировка об установлении моратория на все виды референдумов в течение года мне кажется поспешной, и от нее нужно отказаться. Спасибо.

Председательствующий. Слова попросил председатель Молодежного союза ДПР Андрей Богданов.

А.В. Богданов. Спасибо. У меня единственный вопрос, он касается последнего абзаца резолюции. Молодежный союз ДПР считает, что компромисс между властями и обществом будет достигнут, если мы придем к выводу, что, во-первых, референдум не нужен, так как он ничего не решает, во-вторых, Правительство должно заниматься экономикой, то есть

дать больше полномочий премьеру, а не Президенту, и Съезд или Верховный Совет должен принять закон о выборах и назначить досрочные выборы на весну 1994 года. Только при таких условиях, можно достичь, на мой взгляд и на взгляд нашей организации, компромисса как внутри общества, так и между властями.

Председательствующий. Спасибо. Кто еще хотел бы высказаться по резолюции? Лубенченко Константин Дмитриевич, пожалуйста.

К.Д. Лубенченко, *генеральный директор парламентского центра Российской Федерации.*

Я хотел бы просто сказать о том, что у Координационного совета Движения в поддержку парламентаризма в России есть заявление, и я прошу это заявление приобщить к протоколу «круглого стола», чтобы его не зачитывать. Спасибо.

Председательствующий. Липицкий Василий Семенович.

В.С. Липицкий, *председатель исполнительного комитета блока «Гражданский союз».*

Уважаемые коллеги, по резолюции. Мне кажется, что мы должны были бы сделать некоторую перестановку акцентов с учетом нашего сегодняшнего обсуждения. Я полностью принадлежу к тем, кто считает совершенно неприемлемым проведение референдума в определенные сейчас сроки, однако общественные силы, депутаты, не должны быть теми людьми, которые выступают с какими-то инициативами, ограничивающими право народа на волеизъявление. Не надо путать два вопроса: вообще о проведении референдума или референдумов и вопрос о проведении референдума 11 апреля.

Может быть, мы могли бы уточнить первый абзац следующим образом: переставить слова «11 апреля» на строчку раньше — «Считает нецелесообразным в данных условиях проведение 11 апреля назначенного седьмым Съездом референдума». Потому что когда будет другая обстановка в обществе, когда будет разработана Конституция, когда действительно будут сформированы какие-то общественные настроения относительно этой Конституции, почему не принять ее референдумом? Во всяком случае, это вопрос, к которому можно будет вернуться.

Точно так же я поддерживаю мнение коллег из молодежных объединений относительно того, что мораторий на всякие политические действия в течение года выглядит весьма сомнительным. Все равно решение, в каком бы духе согласия оно ни обсуждалось, приобретет легитимную силу только после Съезда народных депутатов. Пока трудно себе представить, как это может выглядеть.

Я также не могу настолько точно прогнозировать обстановку вперед, чтобы быть уверенным, что до конца года будут выполняться эти договоренности, что конфликт властей не будет усиливаться, продолжаться. А если будет так, то это означает, что нам действительно придется добиваться досрочных выборов. А какими инструментами, если мы обяжем себя ничего не предпринимать в этом отношении? Поэтому я бы предложил изменить таким образом этот первый абзац.

Затем было предложение исключить все насчет того, что «круглый стол» считает необходимым, но здесь написаны правильные вещи — можно их оставить, а можно и исключить. Но я бы предложил отредактировать последний абзац таким образом, чтобы там была выражена воля к национальному согласию, чтобы было сказано, что оно является нашей главной целью и нужно соблюдать правила политической борьбы и ограничивать ее в разумных пределах, однако при этом избежать формулировок, связанных с мораторием. Спасибо.

Председательствующий. Николай Тимофеевич, я, как сопредседатель, выступаю в заключение. Вот еще слова попросил Скоморохов Николай Михайлович, председатель Российского комитета ветеранов войны. Пожалуйста, Николай Михайлович.

Н.М. Скоморохов, *председатель Российского комитета ветеранов войны.*

Уважаемые коллеги, у меня предложение по первому абзацу на странице 2. Я предлагаю сформулировать этот абзац следующим образом: «В этих целях участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать четкое определение функций, прав и ответственности законодательной, исполнительной и судебной власти. Ввести в практику работы властных структур отчет перед народом о выполнении функций и полноты использования прав для выполнения этих функций».

Благодарю за внимание.

Председательствующий. Спасибо. Вартазарова Людмила Степановна, пожалуйста.

Л.С. Вартазарова. Я хотела бы, поддержав ряд предложений Елены Владимировны Вольдемаровой и Василия Семеновича Липицкого, предложить кое-какие исправления в текст и, если можно, зачитаю, как, мне казалось бы, должны звучать начало и конец, а середину, насчет того что «круглый стол» считает насущно необходимым, думаю надо изъять, потому что у нас целенаправленный «круглый стол» по вопросу о референдуме, мы как бы опережаем события, предопределяя основные задачи на будущее. А вначале (мне кажется, что это обобщило бы все то, что

сказано) можно было бы записать таким образом: «Участники заседания «круглого стола» общественных и политических сил Российской Федерации, всесторонне обсудив вопрос о референдуме 11 апреля, считают, что сегодня главной задачей является достижение стабильности в обществе, которая только и может обеспечить вывод страны из глубочайшего кризиса и успешное проведение реформ. В условиях продолжающегося ухудшения социально-экономической и политической ситуации, в связи с резким спадом производства, углублением инфляционных процессов, падением жизненного уровня большинства населения, обострением социальной напряженности в обществе «круглый стол» считает нецелесообразным проведение 11 апреля (я согласна с Василием Семеновичем, что нужно перенести) назначенного седьмым Съездом народных депутатов всероссийского референдума по основным положениям будущей Конституции». И сразу вторая страница: «Участники «круглого стола» считают необходимым продолжение серии регулярных личных встреч руководителей ветвей власти, в том числе в рамках согласительной комиссии...» И далее по тексту, потом в конце абзаца поставить запятую и в подбор: «...поддерживают предложения об объявлении 1993 года годом свободным от политических распри и конфронтации». Последняя формулировка мне кажется несколько забавной. Думаю, что правильнее было бы, обобщая нашу дискуссию, написать: «годом достижения национального согласия и рекомендует сосредоточить усилия государственной власти, политических партий и движений всех граждан страны на достижении экономической и социальной стабильности в обществе». Все. Спасибо.

Председательствующий. Пожалуйста, Евгений Иванович.

Е.И. Шапошников, *Главнокомандующий Объединенными вооруженными силами Содружества Независимых Государств.*

Уважаемые друзья, у меня тоже есть предложение. Резолюция, которую мы здесь обсуждаем сегодня, в целом может послужить, я думаю, хорошей основой. Нужно, наверное, какую-то рабочую группу создать из представителей общественных организаций, внесших предложения, которые мы здесь выслушали. Главная суть этой резолюции должна заключаться в том, чтобы просить (рекомендовать или как угодно) одну власть, другую власть сделать шаги навстречу друг другу. Причем по такой методике, чтобы уступать наступая, то есть сближая свои позиции, а не отступать уступая, или наоборот, что мы не умеем и не любим делать, хотя все называем себя демократами.

Второе — выступить с политическими инициативами, предпринять практические шаги для консолидации общества, достижения, согласия, тем самым показав пример всей России, всему обществу и другим странам СНГ. Учитывая роль России в СНГ, можно было бы здесь проявить еще одну инициативу, (правда, не знаю, насколько это будет приемлемо), то есть выступить с политическими инициативами, сделать практические шаги в интересах всех народов, в частности предприняв их в области интеграции экономики и обороны всех государств СНГ.

И последнее, не менее важное, на мой взгляд, это вопрос о Конституции. Все равно мы от этого вопроса никуда не уйдем. Конституции нет, в то же время наши республики, входящие в Российскую Федерацию, имеют или принимают Конституции, идущие вразрез с этой Конституцией, и если мы и дальше будем сидеть и делать вид, что в отношении Конституции Российской Федерации все идет хорошо, то я не знаю, что мы будем принимать, если каждая республика будет абсолютно суверенной, и так далее, и так далее. Поэтому здесь нужно, конечно, поставить вопрос о том, чтобы рекомендовать органам, ветвям власти заняться скорейшей разработкой Конституции и принять ее.

Я понимаю, что есть сложности, здесь о них уже говорили. Дело в том, что оппоненты спрашивают у наших экономических реформаторов: «Что мы строим, капитализм»? Те отвечают: «Нет, не капитализм», но в то же время не говорят что. И из-за этого все повисло в воздухе. Мне кажется, что с таким положением надо покончить, нужно назвать вещи своими именами, ну кто в будущую Конституцию заложить все, что мы думаем. Вот с такими поправками я бы согласился на эту резолюцию. Спасибо.

Председательствующий. Спасибо. Я думаю, что Николай Тимофеевич подведет некоторые итоги по обсуждению резолюции и предложит нам готовый текст. Он очень быстро работает, можно сказать, на ходу все исправляет.

Н.Т. Рябов. Я не рискну взять на себя обязанность выдать вам текст резолюции с учетом всех тех замечаний и предложений, которые вы высказали. Полагаю необходимым поручить это определенной группе, сформированной самим «круглым столом».

Но вместе с тем из выступлений всех участников «круглого стола» совершенно очевидны те основные моменты, против которых никто не возражает. Есть положения, которые могут вызвать возражения, сомнения, и, я думаю, рабочей группе не надо механически включать все, что

предложили участники «круглого стола». А то, что всеми воспринимается однозначно, должно найти свое отражение.

Прежде всего, на мой взгляд, ни у кого не вызвала сомнений, назовем так, нервная мысль о том, что «круглый стол» считает проведение 11 апреля референдума нецелесообразным. Я говорю коротко с учетом тех редакционных замечаний, которые внесли Василий Семенович и Людмила Степановна. Думаю, возражать не будете?

Второе. Опять-таки не было каких-то принципиальных возражений против того, чтобы изъять целый блок из шести положений, начиная: «круглый стол» считает насущно необходимым... С этим согласны, потому что действительно можно: если уж перечислять, то все. А перечень такой составить очень трудно. Проблем много, и оставаться вот, в таком ущербном состоянии, значит, вызвать определенное противодействие со стороны тех или иных участников «круглого стола».

Далее. Я хотел бы обратить внимание на первый абзац страницы 2. Здесь умышленно записаны общие слова «выработки механизма реализации мер по ее стабилизации». Имеется в виду, что мы не называем здесь: «конституционное соглашение» или «общественный договор», или «конституционный закон», или «малая Конституция». К этому еще надо подойти — к форме и содержанию механизма с учетом и с исключением туда элементов гарантии, которые надо выработать в ближайшее время. Мы очень мало об этой стороне говорили сегодня на заседании «круглого стола», поэтому делать какое-то конкретное определение нет необходимости. И наверное, все согласятся с тем, что эту фразу с некоторыми редакционными изменениями следует оставить.

И о последней фразе. Я абсолютно согласен с тем, что ни о каких мотаториях здесь речи вести не надо — это опять политические игры. Совершенно неестественно звучат слова «свободным от политических распри и конфронтации». Что бы мы ни говорили — это негативный фактор, а нам надо работать на позитив. Поэтому правильно предложение: поддержать предложение об объявлении 1993 года годом достижения национального согласия и сосредоточить, направить усилия и так далее на достижение экономической и социальной стабильности в обществе. А предложения целого ряда выступающих, надо соответствующим образом осмыслить. Скажем, выступление было от Совета ветеранов, Евгений Иванович Шапошников высказался по этому поводу. Надо осмыслить соответствующим образом и включить.

Договорились?

К.Ф. Затулин. Простите, но я бы не хотел, чтобы все, что мы здесь говорили, сводилось исключительно к вопросу о референдуме. Это выглядит в данном случае чересчур односторонне для столь представительного «круглого стола». Поэтому возможно было бы усилить ту часть, где говорится о необходимости выработки определенных соглашений, которые бы позволили избежать референдума, а также всяких других форм конфронтации, включая гражданскую войну.

С этой точки зрения мы могли бы сейчас определить тему следующего заседания «круглого стола», если мы намерены и дальше в его рамках работать. И то, что не успели сделать сегодня, вероятно, имеет смысл спокойно обсудить в следующий раз. А именно: каковы будут механизмы отказа от референдума, какие будут механизмы этого самого разделения полномочий на 1993 год и как мы будем относиться к будущим выборам? Следует ли нам также считать при определенных условиях необходимыми внеочередные выборы или сохранение полномочий на весь срок действия избранных органов.

И последнее. Об этом я тоже говорил, но это, мне кажется, тоже следовало бы записать: мы прилагаем усилия и поручаем не только депутату Шейнису, который представляет одну из фракций, но и другим обратиться к отсутствующим здесь представителям политических партий и движений с тем, чтобы разговор о том, как жить дальше в политической сфере, произошел при более широком присутствии различных политических групп. К сожалению, мы не можем игнорировать то обстоятельство, что помимо существующих и здесь представленных групп существуют и не представленные здесь.

Н.Т. Рябов. Я думаю, Владимир Филиппович, мы сейчас эту группу сформируем. Конечно, желательно, чтобы все, о чем сейчас говорилось, было учтено. И совершенно справедливо, что участники «круглого стола», в свою резолюцию вносят призыв, о котором Вы говорили.

А теперь по поводу будущего заседания. Надо посоветоваться. Прошлый раз, исходя из стенограммы было определено, что 24 февраля будет проведено заседание «круглого стола» по вопросу об антикризисных мерах. Я говорю то, что было записано в стенограмме. Как предложил Зюганов Геннадий Андреевич, в ближайшее время темой «круглых столов» должны быть: «Концепция национальной безопасности и российская государственность», «Сохранение потенциала развития общества», «Соблюдение прав человека». И вот только сейчас поступило еще одно предложение: продолжить тему о референдуме, но уже в плане того, каким должен быть этот политический механизм.

Давайте посоветуемся. На мой взгляд, то, что предложил коллега Зюганов, надо внести в план нашей работы. 24 февраля рассмотреть вопрос об антикризисных мерах, а вот этот вопрос можно вынести на заседание после 24 февраля, когда уже более или менее определятся подходы к механизму и каждая политическая партия, каждое движение, представители Правительства, парламента и так далее уже начнут более четко и осмысленно формулировать эти позиции.

Как вы полагаете?

Е.В. Вольдемарова. Просьба следующего характера: все-таки очень часто мы не успеваем посмотреть материалы «круглого стола». Я понимаю, что организаторы этого «круглого стола» не успели их даже разослать. Но нужно обсуждать вопросы со знанием предмета, о чем мы говорим, знанием того, что выносится на обсуждение. А не воспринимать со слуха.

Н.Т. Рябов. Хорошо, это предложение, естественно, принимается, мы поручим его учесть. Есть предложение поручить подготовку «круглого стола», в том числе раздачу материалов, Воронину Юрию Михайловичу и Федорову Борису Григорьевичу — двум сопредседателям. Имеется в виду вопрос об антикризисных мерах. Нет возражений? Нет.

Владимир Филиппович, теперь осталось только сформировать группу для доработки проекта резолюции.

Председательствующий. Я думаю, уважаемый Николай Тимофеевич, надо доработать регламент «круглого стола» и оговорить, кто готовит решения, кому «круглый стол» их поручает. Если мы каждый раз будем группы организовывать, то будет «мини-круглый стол», потому что всех надо включить и так далее.

Тут, на мой взгляд, поступить надо следующим образом: велась стенограмма заседания «круглого стола», из которой будут выбраны все предложения, проанализированы. Как правильно говорил Николай Тимофеевич, это не значит, что все предложения будут учтены, но никто не возражал против такой концепции нашей резолюции, чтобы она была короткая, но емкая и отражала бы то, что мы сегодня с вами решили. А главное, что мы решили, — надо добиться согласия для того, чтобы экономика шла дальше.

На мой взгляд, надо поручить обработку стенограммы и так далее специалистам. Ведь еще раз прочитать материалы «круглого стола» надо. Может быть, мы тогда окончательно узаконим это в практике проведения «круглых столов», и на каждом последующем заседании первым вопросом будет голосование, принятие резолюции предыдущего. Очень

коротко. Если у нас так близко 24 февраля, то, думаю, можно было бы с этим согласиться: обработать и подготовить текст, а 24 февраля «круглый стол» собирается, и первый вопрос повестки дня — принятие резолюции прошлого заседания.

Н.Т. Рябов. Тем более что пресса уже знает.

А.И. Милоков, *руководитель группы экономических консультантов Председателя Верховного Совета Российской Федерации.*

Владимир Филиппович, я думаю, что это потеря времени.

Председательствующий. Потеря? Тогда надо сейчас сформировать редакционную группу, поручить ей доработку и принять. Но поймите меня правильно: если это «круглый стол»...

А.И. Милоков. А можно поручить это двум сопредседателям.

Председательствующий. Можно, но, правда, он же внес предложение: поручить только не нам.

Н.Т. Рябов. Потому что это будет отдавать авторитаризмом. Лучше, если бы это были прежде всего представители политических партий и движений, а также те, кто наиболее активно вносил предложения.

Председательствующий. Хотя, с другой стороны, мы могли бы абсолютно честно поступить.

А.И. Милоков. Мы нам доверяем.

Председательствующий. Если нет других предложений, давайте попробуем так — с Николаем Тимофеевичем подготовим. Если мы вашего доверия не оправдаем, вы нас из числа участников «круглого стола» исключите в следующий раз.

Всего доброго, до свидания.

Проект согласованных предложений от 15 февраля 1993 г.

К встрече
Президента
Российской Федерации,
Председателя и
заместителей Председателя
Верховного Совета
Российской Федерации,
Председателя
Конституционного Суда
Российской Федерации

Проект
от 15 февраля 1993 г.
вносится
Рабочей группой
Конституционной комиссии

**Согласованные предложения
по укреплению и развитию конституционного строя
Российской Федерации¹**

(Вносится Президентом РФ, Председателем Верховного Совета РФ,
Конституционным Судом РФ на внеочередной восьмой
Съезд народных депутатов Российской Федерации)

I

**О Постановлении седьмого Съезда народных депутатов
Российской Федерации от 12 декабря 1992 года
«О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»**

1. Отменить пункт 1 Постановления от 12 декабря 1992 г. Не проводить всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции Российской Федерации, назначенный на 11 апреля 1993 года.

2. Сохранить действие пунктов 3, 4, 5, 6, 8 Постановления. В отношении указанных пунктов действует норма, содержащаяся в пункте 9 данного Постановления.

3. Отметить, что Президентом Российской Федерации выполнен пункт 7 названного Постановления.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 145. Л. 1—3.

II

**О балансе полномочий высших органов законодательной
и исполнительной властей Российской Федерации
(Согласованные поправки в Конституцию (Основной Закон)
Российской Федерации)**

1. Восстановить статью 5, пункт 19 части первой статьи 109, часть первую статьи 110, статью 121⁶ Конституции Российской Федерации в редакции, действовавшей по состоянию на 8 декабря 1992 года.

2. В части первой статьи 104 Конституции Российской Федерации слово «государственной» заменить словом «законодательной».

[3.] Часть вторую этой же статьи дополнить словами: «поскольку он не отнесен Конституцией и законами Российской Федерации к ведению государственных органов исполнительной и судебной власти».

4. Уточнить пункт 9 части первой статьи 109 Конституции Российской Федерации и изложить его в следующей редакции:

«9) устанавливает общие принципы организации системы органов законодательной, исполнительной и судебной властей на территории Российской Федерации».

5. В части второго пункта 2 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации слово «большинством» заменить словами «двумя третями».

6. Часть первую статьи 185 Конституции Российской Федерации изложить в редакции, действовавшей по состоянию на 20 апреля 1992 года.

III

Об укреплении роли Конституционного Суда Российской Федерации

1. В период работы шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации принять закон о механизме выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и об ответственности за невыполнение этих решений.

2. Возложить на Конституционный Суд Российской Федерации контроль за выполнением сторонами решений Съезда народных депутатов, изложенных в настоящем Соглашении.

IV

О принятии новой Конституции Российской Федерации

1. Руководствуясь частью третьей пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации», созвать девятый Съезд народных депутатов Российской Федерации, посвященный вопросу о принятии новой Конституции Российской Федерации, в ноябре 1993 года.

2. Указанному Съезду утвердить согласованный Верховным Советом РФ с Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации текст новой Конституции Российской Федерации, основ-

Письмо председателя комитета ВС РФ по законодательству от 15 февраля 1993 г.

ные положения проекта которой одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 года и Верховным Советом Российской Федерации.

V

О выборах

1. Верховному Совету Российской Федерации в период до принятия новой Конституции Российской Федерации на основе ее положений разработать и принять законы о выборах высших органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации с учетом становления многопартийной политической системы, имея в виду вступление этих законов в силу с момента принятия новой Конституции Российской Федерации.

2. На основе новой Конституции Российской Федерации и новых законов о выборах высших органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации провести выборы:

высшего органа законодательной власти Российской Федерации (Верховного Совета Российской Федерации) — в июне 1994 года;

Президента Российской Федерации — в июне 1995 года.

VI

Для юридического оформления изложенных согласованных предложений созвать в марте 1993 года сроком на 2 дня внеочередной восьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации.

ПИСЬМО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ от 15 февраля 1993 г.¹

Председателю Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатову

В соответствии с Конституцией Российской Федерации конституционное соглашение Президента Российской Федерации, Председателя Верховного Совета Российской Федерации и Председателя Конституционного Суда Российской Федерации должно выразиться в форме проекта постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», внесенного в порядке согласован-

¹ Архив ФКР.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ной законодательной инициативы Президента, Верховного Совета и Конституционного Суда Российской Федерации.

Одновременно Президент Российской Федерации в соответствии с пунктом 11 статьи 121⁵ обращается в Верховный Совет Российской Федерации с предложением о созыве внеочередного Съезда народных депутатов Российской Федерации в конце февраля — начале марта 1993 года для утверждения и принятия решения по состоявшемуся конституционному соглашению.

Верховный Совет в соответствии со статьей 106 созывает внеочередной восьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации с предполагаемой повесткой дня в виде одного вопроса: «О внесении изменений и дополнений в Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации „О стабилизации конституционного строя Российской Федерации“».

В конституционном соглашении целесообразно предусмотреть следующие положения:

1) перенос проведения всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации на осень 1994 года;

2) опубликование основных положений проекта новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации не позднее июля 1994 года;

3) избрание — на очередном Съезде народных депутатов — судей на оставшиеся вакансии в составе Конституционного Суда Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных Президентом Российской Федерации;

4) необходимость приведения — на очередном Съезде народных депутатов — содержания части второй статьи 104 Конституции Российской Федерации в соответствие со статьей 3 Конституции Российской Федерации;

5) необходимость предусмотреть в Конституции (Основном Законе) Российской Федерации назначение Президентом Российской Федерации первых заместителей и заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации, а Председателя Центрального банка России — Верховным Советом Российской Федерации с согласия Президента Российской Федерации;

6) подтвердить, что новая Конституция Российской Федерации принимается в порядке, предусмотренном пунктом 1 части второй статьи 104 и статьей 185 Конституции Российской Федерации;

7) Верховному Совету Российской Федерации подготовить и принять до октября 1994 года законы: «О конституционной реформе высших органов государственной власти Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О выборах народных депутатов Российской Федерации».

Приложение: проект Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Председатель Комитета

М.А. Митюков

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О внесении изменений и дополнений
в Постановление Съезда народных депутатов
Российской Федерации «О стабилизации
конституционного строя Российской Федерации»**

Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

Внести в Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» следующие изменения и дополнения:

1. Часть первую Постановления изложить в следующей редакции: «Провести осенью 1994 года всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции Российской Федерации».

В части четвертой пункта 1 слова «31 марта 1993 года» заменить словами «июля 1994 года».

Дополнить пункт 1 новой частью шестой следующего содержания:

«Новая Конституция Российской Федерации принимается в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 2 статьи 104 и статьей 185 Конституции Российской Федерации».

2. Пункт 4 Постановления изложить в следующей редакции: «Провести на очередном Съезде народных депутатов Российской Федерации избрание судей Конституционного Суда Российской Федерации на оставшиеся вакансии в составе Конституционного Суда Российской Федерации из числа кандидатур, представленных Президентом Российской Федерации».

3. Исключить из Постановления пункт 7 как утративший силу в связи с его временным значением.

Включить в Постановление новый пункт 7 следующего содержания:

«Привести на очередном Съезде народных депутатов Российской Федерации содержание части второй статьи 104 Конституции Российской Федерации в соответствие со статьей 3 Конституции Российской Федерации. Предусмотреть в Конституции назначение Президентом Российской Федерации первых заместителей и заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации, а Председателя Центрального банка России — Верховным Советом Российской Федерации с согласия Президента Российской Федерации».

Верховному Совету Российской Федерации принять в октябре 1994 года законы «О конституционной реформе высших органов государственной власти и управления Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О выборах народных депутатов Российской Федерации».

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
ПЕРВОГО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ДИРЕКТОРА
ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 15 февраля 1993 г.**

О конституционном соглашении¹

I. О форме соглашения:

1) Понятие «конституционное соглашение» отсутствует в Конституции РФ. В известных постановлениях седьмого Съезда народных депутатов говорится лишь о консультациях Председателя Верховного Совета РФ и Президента РФ, о согласии социальных и политических сил в Российской Федерации.

2) Вопросы, которые предполагается включить в текст нового соглашения, урегулированы в Конституции РФ. Едва ли есть надобность дублировать конституционные положения о функциях и полномочиях законодательной и исполнительной власти. Нужно их последовательно реализовать.

3) У Председателя Верховного Совета РФ, как и Председателя Конституционного Суда РФ, нет полномочий подписывать подобные соглашения. Для этого нужны по меньшей мере мандаты Верховного Совета и Конституционного Суда как органов.

4) Лучше всего провести консультации, согласования позиций двух ветвей власти и наметить меры совместной деятельности. Иными словами, нет оснований заключать конституционное соглашение как «очередной документ».

II. Возможное содержание консультаций Председателя Верховного Совета РФ и Президента РФ:

¹ Архив ФКР.

Докладная записка и.о. начальника ГПУ Р. Орехова от 16 февраля 1993 г.

1) Вариант «А» — проводить референдум.

Для этого:

а) сделать, объявить и подтвердить, что референдум нужен как этап конституционного процесса, как завершающая фаза рассмотрения и принятия новой Конституции;

б) обеспечить широкое разъяснение населению проекта Конституции и его основных положений;

в) согласовать формулу референдума и обеспечить ее поддержку субъектами Федерации;

г) точно определить (для себя и для всех) юридические последствия референдума. Для этого возможны либо принятие на восьмом Съезде народных депутатов конституционного закона «О порядке рассмотрения и принятия новой Конституции РФ», либо дача Верховным Советом РФ официального толкования соответствующих положений Конституции и Закона о референдуме.

2) Вариант «Б» — референдум не проводить в настоящее время.

Для этого:

а) определить согласованные мотивы для его отсрочки;

б) предложить новый срок проведения референдума и принятия Конституции РФ;

в) рассмотреть данный вопрос на восьмом Съезде народных депутатов.

Ю.А. Тихомиров

**ДОКЛАДНАЯ ЗАПИСКА
ИСПОЛНЯЮЩЕГО ОБЯЗАННОСТИ НАЧАЛЬНИКА
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Р. Б. ОРЕХОВА
от 16 февраля 1993 г.¹**

Президенту Российской Федерации
Б.Н. Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

Краткий анализ «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации», внесенных Рабочей группой Конституционной комиссии, показывает следующее.

¹ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 2—5.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

1. «Согласованные предложения» в большей степени представляют собой компромиссный вариант пожеланий возврата к существовавшим до 8 декабря 1992 года условиям конституционного регулирования взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, а также некоторых предложений по принятию новой Конституции России. При этом делается попытка решить существующий конституционный кризис действующими механизмами — через принятие очередного постановления или закона Съездом.

Однако, на наш взгляд, подобный подход сам по себе методологически не верен. Возврат к «старым», действовавшим ранее конституционным нормам, путем отмены некоторых статей Конституции России, принятых седьмым Съездом народных депутатов России, воссоздаст именно те условия, которые и стали причиной конституционного кризиса.

Некоторая попытка ограничения произвола законодательной власти и укрепления позиции Президента России (преодоление вето двумя третями голосов) путем незначительных изменений в Конституции России (см. пункты 2–5) не изменяет по существу сложившийся баланс властей. А, как показала практика, этот «баланс» не в пользу Президента России.

2. Фактически описанную выше ситуацию нестабильности во взаимоотношениях ветвей власти предлагается закрепить до принятия новой Конституции России в ноябре 1993 года. При этом, во-первых, никаким образом не гарантируется соблюдение сторонами самого соглашения (а как конституционные соглашения выполняются Верховным Советом России, ясно продемонстрировано в последние два месяца). Вряд ли практика «выжимания с государственной арены» Президента России будет изменена Верховным Советом России при принятии решений, предлагаемых в «согласованных предложениях».

Во-вторых, принятие новой Конституции России Съездом народных депутатов России, в его нынешнем составе, приведет скорее всего к его полной и окончательной победе. Потому что какие бы «согласованные» проекты не выносились на Съезд, он имеет конституционную возможность самостоятельно определить, что он хочет принять, и примет исключительно пропарламентскую Конституцию.

В-третьих, само рассмотрение и принятие подобных «согласованных предложений» на внеочередном Съезде народных депутатов России таит в себе потенциальную опасность. Внеочередной (мартовский) Съезд народных депутатов России теоретически (по мнению авторов) должен «юридически закрепить» предлагаемое соглашение. Но сделать он это может только двумя третями голосов, внося соответствующие изменения в Конституцию России. Думаю, что надеяться на то, что на Съезде квалифицированное большинство депутатов безропотно примет «согласованные предложения», просто наивно. А вот изменить эти предложения по своему усмотрению или принять их в части отмены референдума Съезд сможет.

3. Краткий правовой анализ отдельных положений «согласованных предложений».

Раздел I. Отмена референдума без принятия основ новой Конституции России, т.е. вопроса, вынесенного на референдум, это будет очень опасный прецедент, который позволит Съезду народных депутатов России в будущем полностью заблокировать проведение невыгодных ему референдумов.

Раздел II. Пункт 1 предлагает сделать минимальные подвижки в сторону даже не усиления Президента России, а только восстановления части его гарантий как высшего должностного лица России. Предлагается отменить статьи Конституции России, принятые седьмым Съездом, об ограничении референдума Конституцией и законами России (статья 5), о праве Верховного Совета приостанавливать указы Президента России (пункт 19 статьи 109), вновь лишить Правительство России права законодательной инициативы (статья 110), ликвидировать институт автоматического прекращения полномочий Президента России в случае использования им своих полномочий для ликвидации или приостановления деятельности представительных органов власти (статья 121-6).

Пункты 2–6 — это неудачная попытка ограничить произвол законодательной власти. Единственное приемлемое предложение — «поднять планку» преодоления «вето» Президента России до двух третей голосов. Все остальное на практике может быть интерпретировано до неузнаваемости, так как не имеет механизмов обеспечения.

Раздел III о создании специальных механизмов обеспечения решений Конституционного Суда России просто наивен, так как, во-первых, решения суда должны обеспечиваться всеми органами государства и в первую очередь путем безусловного исполнения таких решений. Во-вторых, в условиях невыполнения практически всех государственных властных решений просто невозможно создать изолированной системы обеспечения решений суда.

Раздел IV проанализирован выше. Остается «основной дефект системы» — новую Конституцию России принимает «старый» Съезд.

Раздел V о подготовке новой избирательной системы и досрочных выборах — это хорошее пожелание, но не более того. Какую избирательную систему примет Верховный Совет России, можно только догадываться, но думаю, это будет удобная для нынешнего депутатского корпуса система, например, мажоритарная.

4. Все предлагаемые схемы соглашений содержат ряд неприемлемых для Президента России условий.

Во-первых, внесение Президентом (в одиночку или вместе с Верховным Советом) предложения об отмене референдума резко снизит его шансы на поддержку населением.

Во-вторых, весьма сомнительны перспективы принятия Съездом народных депутатов России взаимоприемлемых решений и тем более пер-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

спективы исполнения каких бы то ни было договоренностей Верховным Советом России.

В-третьих, принятие любых предлагаемых решений не лишит Съезд права менять по своему усмотрению Конституцию России.

В-четвертых, сохранение условного баланса властей всегда в пользу Верховного Совета России, ибо он себя гарантировать законодательно сможет, а влиять на экономическую ситуацию будет все сложнее, и ее ухудшение скорее всего приведет к ликвидации насильственным способом всех существующих властных структур.

И.о. начальника управления

Р. Орехов



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60
205-90-76
290-37-29
факс 205 68 05

17 февраля 1993 г. № 21-655

Президенту
Российской Федерации,
Председателю
Конституционной комиссии
Б.Н.Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

Направляю Вам последний вариант проекта согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссии по состоянию на 17 февраля 1993 г.

Ответственный секретарь
Конституционной комиссии

О.Г.Румянцев

арх-739
17.02.93

¹ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 30.

17 февраля 1993 г.

Проект
Вносится
Рабочей группой
Конституционной комиссии

Согласованные предложения по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации¹

(Вносятся Президентом Российской Федерации,
Председателем Верховного Совета Российской Федерации,
Конституционным Судом Российской Федерации
на внеочередной восьмой Съезд народных депутатов
Российской Федерации)

I

О Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»

1. Отменить пункт 1 Постановления. Не проводить всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции Российской Федерации, назначенный на 11 апреля 1993 года.
2. Сохранить действие пункта 2 Постановления без ущерба для пункта 1 настоящего раздела согласованных предложений.
3. Сохранить действие пунктов 3, 4, 5, 6, 8 Постановления. В отношении указанных пунктов действует норма, содержащаяся в пункте 9 Постановления.
4. Отметить, что Президентом Российской Федерации выполнен пункт 7 Постановления.

II

О балансе полномочий высших органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации (согласованные поправки в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации)

1. В части первой статьи 104 Конституции Российской Федерации слово «государственной» заменить словом «законодательной».
Часть вторую этой же статьи дополнить словами: «поскольку он не отнесен Конституцией и законами Российской Федерации к ведению государственных органов исполнительной и судебной власти».

¹ Конституционный вестник. 1993. № 13. С. 15–17.

2. В части второй пункта 2 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации слово «большинством» заменить словами «двумя третями».

III

Об укреплении роли Конституционного Суда Российской Федерации

1. В период работы шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации принять закон о механизме выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и об ответственности за невыполнение этих решений.

2. Возложить на Конституционный Суд Российской Федерации контроль за выполнением сторонами решений Съезда народных депутатов, изложенных в настоящем Конституционном Соглашении.

IV

О принятии новой Конституции Российской Федерации

Руководствуясь частью третьей пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации», созвать девятый Съезд народных депутатов Российской Федерации, посвященный вопросу о принятии новой Конституции Российской Федерации, в ноябре 1993 года.

1. Указанному Съезду принять согласованную Верховным Советом Российской Федерации с Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации новую Конституцию Российской Федерации, основные положения проекта которой одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 года и Верховным Советом Российской Федерации.

V

О выборах

1. Верховному Совету Российской Федерации в период до принятия новой Конституции Российской Федерации на основе ее положений принять законы о выборах высших органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации с учетом становления многопартийной политической системы, имея в виду вступление этих законов в силу с момента принятия новой Конституции Российской Федерации.

2. На основе новой Конституции Российской Федерации и новых законов о выборах высших органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации провести выборы высшего органа законодательной власти Российской Федерации (Верховного Совета Российской Федерации) и Президента Российской Федерации.

VI

Для юридического оформления изложенных согласованных предложений созвать в марте 1993 года сроком на 1–2 дня восьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

34



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

„14“ „11“ 1993.

№ 23-0060

Москва, Дом Советов России

Президенту Российской Федерации

Ельцину Б. Н.

Уважаемый Борис Николаевич!

В соответствии с договоренностью направляю Вам предложения по проекту конституционного соглашения, подготовленные Комитетом по законодательству Верховного Совета Российской Федерации и рабочей группой Конституционной Комиссии.

 Н. Т. Рябов

спец-74
27.02.93

¹ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 34.

ПИСЬМО
ПЕРВОГО ПОМОЩНИКА ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 17 февраля 1993 г. № А1-505и¹

Председателю Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатову

Уважаемый Руслан Имранович!

По поручению Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина направляю Вам (с учетом договоренности, достигнутой 16 февраля 1993 года, вечером) проект «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации».

Копия проекта передана также В.Ф. Шумейко — сопредседателю рабочей группы по подготовке Соглашения.

В. Илюшин

Не для печати
Проект

**Соглашение
федеральных органов законодательной
и исполнительной власти Российской Федерации
по стабилизации конституционного строя на период
до принятия новой Конституции Российской Федерации**

Президент Российской Федерации в качестве главы государства, высшего должностного лица Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации в качестве постоянно действующего органа Съезда народных депутатов Российской Федерации

с целью создания необходимых условий для политической стабилизации общества и вывода страны из экономического кризиса,

исходя из составляющих незыблемые основы конституционного строя принципов народовластия, федерализма, республиканской формы правления, разделения властей,

¹ Архив ФКР.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

руководствуясь Постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»,

определяют согласованный порядок действий федеральных органов законодательной и исполнительной властей и на период до вступления в силу новой Конституции Российской Федерации принимают на себя следующие обязательства.

I. Президент Российской Федерации возлагает на себя и гарантирует неукоснительное соблюдение следующих обязательств:

1.1. Не вмешиваться в прерогативы законодательной власти, обеспечивать соблюдение конституционного принципа разделения властей всеми органами исполнительной власти;

1.2. Не использовать право законодательной инициативы для внесения законопроектов, нарушающих баланс властей.

1.3. Обеспечивать строгое соответствие указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Совета Министров — Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации;

1.4. Оперативно информировать Верховный Совет Российской Федерации о мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности Российской Федерации;

1.5. Создавать условия для эффективной работы Совета Министров — Правительства Российской Федерации; обеспечивать приоритет в отношении экономических проектов и незамедлительное внесение их в порядке законодательной инициативы; все проекты указов, а также проекты законов, касающиеся бюджетных расходов, подлежат согласованию с Правительством;

1.6. Совместно с субъектами Российской Федерации разработать Программу мер по реализации Федеративного договора;

1.7. Обеспечивать защиту территориальной целостности Российской Федерации и ее субъектов, используя все необходимые меры, предусмотренные Конституцией и законами Российской Федерации;

1.8. Принимать меры по поддержке и усилению интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств;

1.9. Обеспечивать защиту россиян за пределами Российской Федерации, принимать меры по урегулированию конфликтов, угрожающих жизни и безопасности россиян.

II. Верховный Совет Российской Федерации возлагает на себя и гарантирует неукоснительное соблюдение следующих обязательств:

2.1. Не вмешиваться в прерогативы исполнительной власти, обеспечивать соблюдение конституционного принципа разделения властей всеми органами и структурами представительной власти; руководствуясь закрепленным в статьях 1 и 3 Конституции Российской Федерации принципом разделения властей, не применять с момента подписания настоящего Со-

глашения часть 2 статьи 104 и пункт 26 статьи 109 Конституции Российской Федерации;

2.2. Пресекать действия, направленные на воспрепятствование выполнения органами исполнительной власти своих полномочий;

2.3. Не принимать законодательных актов и поправок к ним, нарушающих установленный настоящим Соглашением баланс властей; внести в действующее законодательство необходимые поправки, обеспечивающие поддержание этого баланса и соблюдение конституционного принципа разделения властей;

2.4. Обеспечивать своевременное формирование законодательной базы по защите прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств. В первоочередном порядке, в месячный срок рассматривать законодательные инициативы, направленные на обеспечение экономической реформы;

2.5. Создавать законодательную основу для реализации Федеративного договора как составной части Конституции Российской Федерации;

2.6. Принимать все необходимые законодательные меры по защите территориальной целостности Российской Федерации и ее субъектов, пресечению вооруженных конфликтов, попыток силой решать национальные и территориальные споры, попыток насильственного смещения конституционных органов власти;

2.7. Согласовывать с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации деятельность в рамках Межпарламентской ассамблеи Содружества Независимых Государств.

III. Президент Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации, исходя из принятых на себя обязательств, согласились в том, что:

3.1. Управление федеральным имуществом осуществляется Правительством Российской Федерации. Упраздняются или передаются в систему исполнительной власти либо переводятся в подчинение Правительства Российской Федерации находящиеся в ведении Верховного Совета ведомства и структуры, осуществляющие исполнительные и распорядительные функции. В частности, упраздняется Российский фонд федерального имущества. Переводятся в систему исполнительной власти федеральные внебюджетные фонды. Переводятся в подчинение Правительства Российской Федерации, оставаясь подотчетными Верховному Совету Российской Федерации, Центральный банк России, Внешэкономбанк и Внешторгбанк, Госкомстат России, Пенсионный фонд Российской Федерации. Руководители указанных ведомств вводятся в состав Правительства Российской Федерации.

3.2. Принятие кредитно-эмиссионных решений осуществляется Верховным Советом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации на паритетных началах.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

3.3. Гарантируются права граждан на местное самоуправление, обеспеченное материальными и финансовыми ресурсами, защищенное от произвольного вмешательства государства, его органов и должностных лиц.

IV. Президент Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации, признавая назревшую необходимость осуществления демократической конституционной реформы в Российской Федерации, согласились в том, что:

4.1. Воздерживаются от законодательных инициатив по изменению и дополнению Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, а также по принятию новой Конституции Российской Федерации действующим составом народных депутатов Российской Федерации;

4.2. Для принятия новой Конституции (Основным Законом) Российской Федерации будет избрано (сформировано) Конституционное Собрание.

V. Гарантии Соглашения:

5.1. В случае констатируемого Конституционным Судом Российской Федерации неисполнения настоящего Соглашения Президентом Российской Федерации следует отставка Президента Российской Федерации, принимаемая Съездом народных депутатов Российской Федерации;

5.2. В случае констатируемого Конституционным Судом Российской Федерации неисполнения настоящего Соглашения Верховным Советом Российской Федерации Президентом Российской Федерации осуществляется роспуск Верховного Совета Российской Федерации и прекращаются полномочия должностных лиц Верховного Совета Российской Федерации, избранных Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Порядок и сроки выборов нового состава Верховного Совета Российской Федерации в этом случае устанавливаются Президентом Российской Федерации.

**Президент Российской Федерации
Верховный Совет Российской Федерации**

Письмо Р.И. Хасбулатова Президенту РФ Б.Н. Ельцину от 17 февраля 1993 г.



42

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Президенту Российской Федерации

17 февраля 1993 г.

Б. Н. ЕЛЬЦИНУ

№ РХ. 01— 00104
Москва, Дом Советов РФ

Уважаемый Борис Николаевич!

Направляю Вам свои предложения по составу парламентской части группы для выработки согласованных действий федеральных органов законодательной и исполнительной властей в целях стабилизации конституционного строя и выведения страны из экономического кризиса:

- Н. Т. Рябов - Заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации - Сопредседатель рабочей группы
- М. А. Митюков - Председатель комитета по законодательству Верховного Совета Российской Федерации
- К. Д. Лубенченко - Руководитель Парламентского Центра Верховного Совета Российской Федерации
- В. Д. Мазаев - Заместитель Председателя Высшего Экономического Совета при Верховном Совете Российской Федерации
- И. В. Муравьев - Заместитель Председателя Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета Российской Федерации


Р. ХАСБУЛАТОВ

¹ Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 42.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ
от 20 февраля 1993 г.**

**по проекту Соглашения федеральных органов
законодательной и исполнительной власти РФ
по стабилизации конституционного строя на период
до принятия новой Конституции РФ, направленное
первым помощником Президента РФ В.В. Илюшиным
Председателю Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатову¹**

I. ОБЩАЯ ОЦЕНКА

Проект данного документа по целому ряду принципиальных положений противоречит ныне действующей Конституции РФ. Кроме того, он не учитывает, а по существу, подменяет, весь комплекс договоренностей, закрепленных Постановлением седьмого Съезда народных депутатов о стабилизации конституционного строя, в частности, остается нерешенным вопрос о проведении всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции РФ.

Реализация данного соглашения отстраняет Верховный Совет, ныне действующий депутатский корпус от участия в конституционном цивилизованном процессе реформирования общества. Оно предполагает значительное перераспределение полномочий представительных органов (прежде всего контрольных), а также компетенции относительно самостоятельных государственных структур в пользу исполнительной власти и в то же время предполагает существенное сужение конституционных контрольных полномочий Съезда народных депутатов и ВС РФ за исполнительную власть.

Наиболее опасной с точки зрения конституционного реформирования общественного строя является идея отрицания преемственности представительной власти посредством Конституционного собрания, а также идея гаранта создания новой Конституции и новой конституционной основы власти только единоличным институтом — Президентом Б.Н. Ельциным.

II

Вызывает сомнение само название соглашения, так как в нем конкретно не определены участники соглашения. В преамбуле документа уточняются эти участники, но используются неконституционные определения статуса Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.

Но самым важным здесь является то, что в содержании соглашения есть ряд законодательных конституционных инициатив, а согласно ст. 110

¹ Архив ФКР.

Конституции Российской Федерации Верховный Совет Российской Федерации таким правом не обладает, то есть он участником такого соглашения быть не вправе.

Кроме того, в названии соглашения и в преамбуле есть несоответствие срока действия этого соглашения: в одном месте — до принятия новой Конституции, а в другом — до вступления ее в силу.

III

1. В обозначениях I и II разделов некорректно указано, что Президент и Верховный Совет сами на себя возлагают те обстоятельства, которые прямо на них возложены действующей Конституцией Российской Федерации.

2. В пп. 1.1, ч. 1 и 2.1 проекта Соглашения абстрактно говорится о прерогативах законодательной и исполнительной властей без указания полномочий этих властей, определенных Конституцией Российской Федерации.

3. По смыслу п. 1.3 Президент в своей деятельности, руководствуясь Конституцией, может не руководствоваться Законами Российской Федерации.

4. В п.п. 1.4, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 отчасти конкретизируются прямые конституционные полномочия Президента, в то время как сами конституционные полномочия в полном объеме не подтверждаются.

Отсюда возникает опасность сведения конституционных полномочий Президента к более узкому кругу полномочий, указанных в Соглашении.

5. Ч. 2 п. 2.1 требует особого внимания. В этом пункте по существу предлагается приостановление ч. 2 ст. 104 и п. 26 ст. 109, что само по себе требует обозначения механизма приостановления этих норм, который должен соответствовать механизму внесения дополнений и изменений в Конституцию.

Приостановление ч. 2 ст. 104 изменяет статус Съезда народных депутатов как высшего органа государственной власти, а приостановление п. 26 ст. 109 предлагает установить исчерпывающий перечень полномочий Верховного Совета Российской Федерации, что при изменении статуса Съезда сужает статус Верховного Совета Российской Федерации как законодательного, распорядительного и контрольного органа государственной власти. Кроме того, открывается реальная возможность законодательного неурегулирования и неконтролирования широкого круга общественных отношений, которые объективно возникнут в процессе становления нового общественного строя.

6. Принятие нормы п. 2.4 ставит под сомнение право Верховного Совета Российской Федерации на планирование и системное осуществление законодательной деятельности. Кроме того, здесь не определено, чьи законодательные инициативы должны рассматриваться в первоочередном порядке.

7. Норма п. 2.7 противоречит международной практике межпарламентской деятельности. П. 3.1 направлен на принципиальное фундаментальное перераспределение полномочий Верховного Совета Российской Федерации.

Федерации (прежде всего контрольных и распорядительных) в сфере экономической системы в пользу исполнительной власти. Кроме того, требования упразднения или передачи в подчинение исполнительной власти относительно независимых госструктур, не находящихся в ведении Верховного Совета, существенно нарушают баланс властей в сфере экономической реформы, в деле установления рыночных отношений. Не менее сомнительным является требование передачи управления федеральным имуществом Правительству. Ибо в условиях колоссального перераспределения госимущества Верховный Совет как представительный орган обязан посредством законов и утверждения программ приватизации устанавливать законные рамки и непосредственно осуществлять контроль за таким перераспределением госимущества.

8. Норма п. 3.3 — это не предмет соглашения федеральных органов.

9. Провозглашенная в IV разделе необходимость демократической конституционной реформы аннулируется в п. 4.1. Норма этого пункта фактически отстраняет от участия в конституционном процессе не только Верховный Совет РФ, но и весь состав народных депутатов, что прямо противоречит ч. 3 п. 1 ст. 104 Конституции РФ. В то же время эта норма оставляет такое право за всеми другими субъектами законодательной инициативы.

10. П. 4.2 предлагает принципиально новый путь конституционного процесса путем лишения Съезда народных депутатов исключительного права принимать Конституцию и путем создания совершенно абстрактного по тексту Соглашения Конституционного собрания. Этот орган в таком случае является средством пресечения существующего конституционного процесса, прерывания преемственности государственной власти и преемственности создания самой новой Конституции РФ.

11. В разделе V гарантии соглашения явно противоречат Конституции РФ, так как они предусматривают роспуск Верховного Совета и прекращение полномочий его должностных лиц, избранных Съездом народных депутатов, непосредственно Президентом, не избранным Съездом и не получившим на это конституционных полномочий. Кроме того, непонятно, что же остается вместо Верховного Совета РФ — Съезд народных депутатов в целом или вновь избранный состав Верховного Совета РФ.

Даже если считать эти гарантии конституционными, то гарантии ответственности для Президента и для Верховного Совета совсем не адекватны. Вместо отрешения Президента предлагается его отставка, а исходя из статьи 121¹¹ Конституции РФ отставка — дело добровольное.

12. Логическим венцом этого соглашения является право Президента определять порядок и сроки выборов нового состава Верховного Совета РФ. Это присвоение исключительного права Съезда народных депутатов или предполагаемая возможность вместе с роспуском Верховного Совета одновременный роспуск Съезда народных депутатов РФ.

Исходя из краткого анализа изложенных документов, он не может быть принят за основу.

Содержание подобного соглашения может быть представлено в виде согласованного порядка действий Президента РФ и Верховного Совета РФ по стабилизации конституционного строя в рамках ныне действующей Конституции РФ.

Экспертная рабочая группа

**Ответственный,
народный депутат**

В.Д. Мазаев

МАТЕРИАЛ ПАРЛАМЕНТСКОГО ЦЕНТРА РФ

**Президентский вариант «компромисса»:
критический анализ, подготовленный
под руководством К.Д. Лубенченко¹**

Всех нас беспокоит и, особенно в последнее время, вопрос — сумеем или нет сохранить стабильность в стране, мирный и постепенный характер наших преобразований.

«Уверен, уже всем надоели напряженность и конфликты между органами власти России», — начал Президент России свое выступление в четверг, 18 февраля 1993 года, по российскому телевидению, и закончил: «Согласие может и должно быть достигнуто».

В качестве основы для достижения согласия Президент, как это и следовало из предварительной договоренности между ним и Председателем ВС РФ Р.И. Хасбулатовым, предложил текст согласительного документа, названного авторами «Соглашение федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции».

Итак, целью Соглашения является стабилизация конституционного строя, а механизмом достижения этой стабилизации является перераспределение властей в рамках существующей Конституции и законов России. Однако насколько близки цели, заявленные в проекте «Соглашения», и содержание самого проекта?

1. Само понятие «Соглашение» между ветвями власти не предусмотрено действующей Конституцией. В ней зафиксированы три случая участия

¹ Конституционный вестник. 1993. № 13. С. 100—110.
От редакции Конституционного вестника. Точка зрения Парламентского центра, так же как и публикуемые в «Вестнике» точки зрения других организаций и политических групп, могут не совпадать с позицией редакции. Мы считаем своим долгом представлять мнения всех сил, составляющих политический спектр России.

представительного органа власти в установлении договорных отношений: ратификация и денонсация международных договоров (п. 2-1 ст. 104, п. 19 ст. 109), а также установление договорных отношений между Верховным Советом и законодательными органами других государств (п. 5 ст. 115). Вместе с тем незнакомо с понятием «соглашения между ветвями власти» и современное конституционное право. С этой точки зрения, предложенный проект «Соглашения» является существенной новацией, проявлением модернизма в области конституционного устройства, может быть и не оправданного.

2. Идея Соглашения состоит в том, что Президент и Верховный Совет (а именно их подписи должны стоять, по мнению авторов проекта, под текстом данного Соглашения) обмениваются некоторыми элементами существующего правового статуса — по принципу: «ты мне, я тебе». Любой обмен, подкрепленный соответствующей договоренностью, если он устанавливается между равноправными или, по меньшей мере, равноценными партнерами, а не продиктован с позиции «кулачного права», характерного для феодальных отношений, предполагает некоторую эквивалентность. Однако можно ли говорить, что принцип эквивалентности соблюдается оупубликованным проектом Соглашения?

Что гарантирует Президент? Например: «обеспечивать строгое соответствие указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Совета Министров — Правительства Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации (п. 13)». Однако в действующей Конституции уже зафиксирован этот принцип: «Указы Президента Российской Федерации не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации». Более того «в случае противоречия акта Президента Конституции, закону Российской Федерации действует норма Конституции, закона Российской Федерации (ч. 2 ст. 121-8). Понятно, что Президент, как он выразил это уже в своем докладе на VII Съезде, хочет тем самым подчеркнуть, что он отказывается от «дополнительных полномочий»¹, предоставленных ему V Съездом и действовавших до 1 декабря 1992 г. в обмен — на меры по «обеспечению стабилизационного периода», а сегодня несколько шире — на изменение статей Конституции, регулирующих полномочия и структуру системы высших представительных органов. В сущности, практически все

¹ Отметим, что уже после того как «дополнительные полномочия» Президента прекратили свое действие, Президент издал ряд указов, опирающихся именно на те самые Постановления пятого Съезда, которыми эти полномочия вводились, по видимому, считая «дополнительные полномочия» частью существующего конституционного и просто правопорядка, например: «О неотложных мерах по государственной поддержке социально-экономического развития Мордовской ССР» от 4 декабря 1992 г. № 1554; «О федеральном казначействе» от 6 декабря 1992 г. № 1556; «О государственных казначейских обязательствах СССР» от 8 декабря 1992 г. № 1555 и др.

остальное вытекает из текста Конституции, например, обязанность «защиты субъектов» и т.д. Другие предложения Президента — исходят из общего настроения населения России, например защита «россиян» (при всей неясности самого термина) за пределами Российской Федерации — п. 19, принятие мер «по поддержке и усилению интеграционных процессов в рамках СНГ» — п. 18. Новое состоит, пожалуй, в двух вещах: не использовать право законодательной инициативы для внесения законопроектов, нарушающих баланс властей (п. 1.2; по-видимому, уже измененный согласно желаниям Президента), а также создавать условия для эффективной работы Совета Министров (п. 1.5).

По-видимому, именно последний пункт дал уже возможность некоторым экспертам (например, Г. Дилигенский — программа «Итоги», 21 марта 1993 г.) говорить о том, что Президент своим проектом инициировал создание Правительства, независимого, таким образом, от политической борьбы и способного проводить научно обоснованную экономическую политику. Вместе с тем вызывает большое сомнение, что Правительство (согласно тексту проекта соглашения) станет действительно независимым от Президента: именно Президент должен обеспечивать строгое соответствие постановлений и распоряжений Правительства Конституции и законам Российской Федерации (п. 1.3). Он будет способен, как и в настоящее время, совершенно самостоятельно издавать указы в экономической сфере, согласовывая с Правительством лишь указы и проекты законов по бюджетным вопросам. В то же время Верховный Совет лишается тех рычагов воздействия на экономическую политику Правительства, которым обладает в настоящее время: Правительство передается Федеральный фонд имущества, Пенсионный фонд, Центральный банк и т.д. Хотя отметим, сама пропагандистская подготовка к тому, чтобы именно Правительство стало основным субъектом экономического и вследствие этого (и неминуемо) политического процесса, достаточно характерна: деятельность Правительства более бесконтрольна, чем деятельность Президента, в деятельности Правительства более, чем в деятельности Президента, проявляют себя различные политические и экономические группы, не показывающие своего политического лица.

Съезд и Верховный Совет, в отличие от Президента, должны, напротив, в значительной степени изменить и уменьшить свои полномочия. Часть из требований Президента, впрочем, непосредственно вытекает из необходимости быстрее реагирования на изменения социально-экономической ситуации, например, при рассмотрении «в первоочередном порядке в месячный срок законодательных инициатив, направленных на обеспечение экономической реформы» (п. 2.4; правда, текст проекта Соглашения не дает возможности понять, что может стать следствием того, что законопроект, направленный, скажем, Президентом, или тем более законодательная инициатива не будут рассмотрены в месячный срок).

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Часть требований Президента, как было уже отмечено выше, существенно ущемляют не только «исполнительные и распорядительные» полномочия Верховного Совета, но и его контрольные права, особенно в экономической и социальной сфере (п. 3.1). Скажем, передавая Правительству Федеральный фонд имущества, Верховный Совет лишается действенных рычагов контроля над процессом приватизации, которая, по свидетельству многих экономистов, проводится не достаточно эффективно. А передача в ведение Правительства Пенсионного фонда может вновь создать такую же ситуацию, которая уже возникла в конце 1992 г., когда Правительство пыталось использовать средства Пенсионного фонда для «латания» бюджетных дыр в виде беспроцентного кредита.

Особое внимание обращает на себя стремление Президента изменить ст. 104 Конституции РФ, касающуюся права Съезда народных депутатов принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, относящийся к ведению Российской Федерации. Не случайно, что Президент в своей речи 18 февраля 1993 г. возложил вину на существующий кризис власти на «всевластие Советов», стремящихся подменить и Правительство, и Президента. Безусловно, положение ст. 104 противоречат формально понимаемому принципу разделения властей. Однако данная статья появилась в тот самый момент, когда демократическая общественность России пыталась с помощью возрождения лозунга «Вся власть Советам» противостоять всевластию партийных структур. И именно благодаря наличию этой статьи была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, сыгравшая значительную роль в развитие политической ситуации в 1990–1991 гг. Иных решений, опирающихся на данную статью, Съезд не принимал. Поэтому стремление изменить ст. 104 можно объяснить только опасением Президента и его команды, что под воздействием ухудшения социально-экономической ситуации Съезд народных депутатов признает неудачность опыта введения поста Президента в Российской Федерации с практически неограниченным объемом прав и полномочий и примет решение о видоизменении правового статуса самого института президента, скажем, и в том направлении, как это предложил в своем выступлении в Новосибирске 19 февраля 1993 г. Председатель ВС РФ Р.И. Хасбулатов: Президент — глава государства, Правительство — ответственны перед парламентом.

Неэквивалентность обязанностей, которые Президент возлагает на себя и на Верховный Совет, видна и в случае определения гарантий соглашения. Так, в том случае, если соглашение не будет соблюдено одной из сторон, то Президент, после соответствующего заключения Конституционного Суда, самостоятельно уходит в отставку. В том же случае, если гарантии не будут соблюдаться Верховным Советом, то уже — после соответствующего заключения Конституционного Суда — Президент принудительно распускает Верховный Совет, (п. 5.1; 5.2). Если уже в настоящее время, по мнению некоторых членов президентской «команды», недостаточно ле-

гитимен Конституционный Суд (избранный только Съездом, не принявший решения о полном запрете коммунистической партии и объявления ее преступной организацией и т.д.), то вряд ли в ситуации, когда Конституционный Суд примет негативное для Президента решение о соблюдении Соглашения, последний столь однозначно уйдет самостоятельно в отставку. А в другом случае, если будет принято решение о роспуске Верховного Совета, оно — как явствует из текста Соглашения — не влечет за собой автоматического роспуска Съезда. Однако Съезд лишается фактически возможности собраться для того, чтобы избрать новый состав Верховного Совета, ибо в отставку отправляются избранные им должностные лица Верховного Совета. Так, может быть, все дело в том и состоит, что необходимо создать правовую основу для того, чтобы был отправлен в отставку, скажем, Р.И. Хасбулатов?

Таким образом, несмотря на то, что документ, представленный Президентом, носит название «соглашение», он вряд ли может считаться в полном смысле этого слова соглашением, т.е. равноправной договоренностью. Президент, можно сказать, просто продиктовал свои условия, а иначе: «я все-таки за то, чтобы подготовка к референдуму продолжалась. К сожалению, нет надежных гарантий достижения и, главное, выполнения, договоренностей» (Российская газета. 1993. 21 февр.).

3. Но если проект Соглашения, представленный Президентом, мало похож на соглашение, то равно он далек от того, чтобы называться хотя бы в какой-то мере конституционным, направленным на стабилизацию конституционного строя. Во-первых, потому, что Соглашение, по сути дела, станет конституционной основой деятельности федеральных органов власти на период до принятия новой Конституции. Таким образом, существует опасность того, что сформируются два правопорядка: один — основанный на действующей и никем не отмененной Конституции, другой — на данном соглашении. Во-вторых, Соглашение (равно как какой-нибудь международно-правовой договор) предполагается ратифицировать на Съезде. Причем, по-видимому, речь идет о принятии постановления Съезда, равно как это было на VII Съезде при принятии Постановления «О стабилизации конституционного строя» (не случайно именно последнее рассматривается авторами проекта в качестве основы рассматриваемого проекта соглашения). Постановления, как известно, принимаются чаще всего простым большинством голосов. В то же время в тексте проекта соглашения содержится ряд пунктов, которые явно или не явно направлены на пересмотр Конституции. А изменения и поправки к Конституции, что также не менее известно, принимаются уже квалифицированным большинством голосов. Естественно, очень трудно предположить, что предложения Президента, скажем, и об изменении ст. 104 Конституции, будут приняты 695 народными депутатами. Поэтому в нарушение действующего порядка изменения Конституции и предлагается такая упрощенная процедура, связанная с принятием постановления. Но в свою очередь отметим, что умаление процедуры формиро-

вания Конституции низводит саму Конституцию до степени обыкновенного законодательного акта, тем самым негативно влияя на конституционный строй, основанный, в том числе, и на принципе иерархии законов. Наконец, Президент предлагает для принятия новой Конституции созвать (избрать или сформировать) Конституционную ассамблею (п. 4.2). В то же время действующим народным депутатам Российской Федерации — фактически признать свою профессиональную, гражданскую и политическую непригодность для принятия новой Конституции (п. 4.1; несмотря на то что проект новой Конституции разрабатывается Конституционной комиссией, сформированной Съездом, Председателем которой является Президент РФ; тем самым, косвенно, Президент признает и свою некомпетентность в конституционных вопросах). Однако создание нового представительного органа для принятия новой Конституции при том, что одновременно действует конституционный представительный орган — Съезд народных депутатов — вносит в конституционный процесс двойственность, нетерпимую для конституционного строя. Даже если по политическим мотивам и не признается право Съезда народных депутатов принять новую Конституцию (что само по себе достаточно ущербно), то новую Конституцию может принять, скажем, новый (т.е. прежде всего — с новой структурой) законодательный орган власти, избранный в соответствии с новым избирательным законом в новой политической ситуации при наличии партийного и идеологического плюрализма.

Таким образом, речь в проекте Соглашения Президента идет не о стабилизации конституционного строя, а, напротив, о его значительном разрушении, или, скажем мягче, значительной трансформации с помощью разрушения. И в том случае если Верховный Совет примет такое соглашение за основу, то он подпишет «смертный приговор» не только себе, но и вообще всей только нарождающейся системе представительства в России. Причем именно потому, что исполнительная власть может существовать без Конституции и вне ее рамок, в то время как парламентаризм опирается на конституционализм и оба они самым тесным образом связаны друг с другом.

4. Таким образом, Президент опубликовал проект соглашения, который вряд ли встретит поддержку в Верховном Совете и на Съезде. Обращает на себя внимание оперативность, с которой этот проект появился в печати: буквально через два дня после его передачи в Верховный Совет и на следующий день после выступления Президента (Известия. 1993. 19 февр.). Как объяснил С.М. Шахрай (Итоги. 1993. 21 февр.), Президент тем самым взял инициативу в свои руки, а во-вторых, такая оперативность связана с необходимостью довести позитивные шаги Президента до широкого круга населения. Причем, публикация проекта соглашения произошла даже до того срока, как была сформирована рабочая группа по подготовке текста соглашения со стороны Верховного Совета. И, как признался Н.Т. Рябов (Итоги. 1993. 21 февр.), в Верховном Совете против формирования такой рабочей

группы проголосуют не только те депутаты, которые являются противниками Президента и его политики, но и... его сторонники. И вот почему.

Своим выступлением накануне публикации Соглашения Президент подчеркнул всю важность этого шага и серьезность намерений со своей стороны. Не случайно выступление Президента записывалось на отдыхе, в непринужденной обстановке, как бы акцентируя внимание зрителей на то, что для Президента и в отпуске самым важным остается достижение согласия с помощью соглашения между ветвями власти. Но все эти шаги Президент предпринял после того, как на Совете глав республик (9 февраля 1993 г.) руководители ряда республик сделали предупреждение Президенту РФ о недопустимости проведения референдума. Как заявил позднее Президент Республики Саха (Якутия) М.Е. Николаев: «Решение о референдуме используют те силы, которые добиваются нестабильности в России» (Независимая газета. 1993. 18 февр.). После этого Президенту не оставалось ничего другого делать, как показать главам республик, что он всеми силами стремится к компромиссу и установлению стабильного конституционного строя. И продемонстрировать это было необходимо не только главам республик — но и всему населению России (см. выше мнение С.М. Шахрая по этому поводу). Поэтому в том случае, если Верховный Совет отвергнет идею «компромисса», а еще лучше — не приступит к ее рассмотрению, не сформировав рабочую группу (статус которой, действительно, не ясен), то Президент тем самым добивается значительного улучшения своего положения. Что весьма важно в преддверии референдума, на который Президент собирается вынести свои вопросы.

Именно поэтому В.Ф. Шумейко, как член рабочей группы по подготовке текста соглашения с президентской стороны, подчеркнул в своем интервью (РТВ. 1993. 20 февр.), что Президенту не стоит цепляться за идею соглашения, а быстрее выносить для широкого обсуждения вопросы референдума. Отметим, свои вопросы. Хотя Постановление седьмого Съезда предоставило Президенту право — в обход Конституции и действующего законодательства о референдуме — сформировать только некоторые альтернативные вопросы, а не их полный пакет. Но, по-видимому, это уже не интересует президентскую сторону.

РЕФЕРЕНДУМ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПОРЯДОК В РОССИИ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

(Обзор результатов исследования, проведенного Российским фондом конституционных реформ 18–23 февраля в различных регионах России)¹

Характеристика выборки

Всего опрошено 1650 человек в Москве, Краснодарском крае, республиках Татарстан и Адыгея, Костромской и Курганской областях в 11 населенных пунктах по специально разработанной квотной районированной выборке. Опрос проводился по месту жительства. Опрашивались взрослые граждане (старше 18 лет). Среди них 48% составили мужчины и 52% — женщины; 18% — лица моложе 30 лет и 15% — старше 60; 22% из них — рабочие и колхозники, 90% — служащие без высшего образования, 12% — инженеры и техники на предприятиях; 16% — интеллигенция, не занятая на производстве; 4% — бизнесмены, предприниматели; 23% — пенсионеры и домохозяйки (остальные профессиональные группы представлены менее 4% опрошенных). В ходе обработки выборочная совокупность была подвергнута дополнительному «ремонту» и точность приводимых ниже данных соответствует 2-2,5% допустимого отклонения от генеральной совокупности.

Референдуму — неуверенное «да»

Как показал опрос, оба крайние мнения, часто высказываемые политиками от имени народа, от «народ поддержит» до «народ точно не придет» соответствует действительности. Тех, кто поддерживает референдум и готов на него прийти, несколько больше, чем их оппонентов, но не настолько больше, чтобы обеспечить референдуму успех. Очевидно, что те, кто поддерживает саму идею, готовы и прийти на референдум — и тех, и других — по 45%.

¹ Архив ФКР.

Данный материал был роздан на заседании Верховного Совета Российской Федерации 3 марта 1993 г. — *Примеч. ред.*

Таблица 1

Отношение к референдуму

	Москва	Крупные города	Малые города, села	В том числе в республиках	Молодежь до 30 лет	Средний возраст	Старший возраст (свыше 60 лет)	Рабочие	Интеллигенция	Всего
Поддерживаете ли Вы референдум? ¹	да	39	35	25	31	34	33	38	33	34
	скорее да	9	14	14	10	10	7	11	14	11
	скорее нет	9	5	15	8	12	9	13	11	9
Придете ли на референдум?	нет	24	34	32	32	29	36	17	32	29
	да	45	50	36	46	46	45	42	51	45
	нет	37	31	31	32	33	36	31	32	33
	еще не решил	15	14	26	17	17	15	23	14	17

¹ Здесь и далее в таблицах остальные, недостающие до 100% голоса, составляют затруднившиеся ответить.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Можно сделать выводы, что:

а) для населения в целом идея референдума привлекательна и, если бы референдум проводился с более ясными целями, он мог бы быть проведен успешно;

б) противоречивая позиция политиков по поводу его проведения сильно охладила значительную часть общества, переставшую видеть в нем смысл;

в) поскольку, как показывает практика, из ранее желавших принять участие в выборах и референдумах, до 10–15% на него не приходят по объективным причинам, а колеблющиеся («еще не решившие») по большей части от него отказываются, ожидаемая явка на референдум не превысит 40% избирателей;

г) шанс на успех референдума сегодня может дать только сверхактивная, отлично организованная кампания;

д) срыв референдума может иметь для Федерации трудно предсказуемые, в том числе крайне негативные последствия.

Исходя из этих соображений, представляется, что от проведения референдума следует отказаться. Это является тоже злом (население «завели» и в очередной раз как бы обманули), но все же меньшим злом по сравнению с его вероятным провалом.

Отношение к референдуму явно коррелирует с симпатиями к Президенту: среди его сторонников готовы прийти на референдум 72%, а среди противников — лишь 34%. Сторонники референдума, впрочем также как его противники считают, что если уж проводить референдум, то в назначенный срок 11 апреля (40% — за; 30% — против), отношение к его переносу на более поздний срок отрицательное (15% — за; 48% — против), также как и к его отмене (31% — за; 40% — против).

Что бы спросить у народа?

Поскольку уже после седьмого Съезда, назначившего референдум только по вопросам новой Конституции (ее основных положений), высказывались самые разные предложения о содержании референдума, в ходе исследования был задан вопрос об отношении к вынесению на референдум следующих проблем:

Таблица 2

Отношение к возможным вопросам на референдуме

	Москва	Крупные города	Малые города, села	В республиках	Всего
Об основных положениях новой Конституции	да	44	46	44	52
	нет	26	9	9	14
Об одновременном досрочном переизбрании Президента и депутатского корпуса	да	41	44	28	37
	нет	26	20	23	26
О созыве учредительного собрания	да	30	22	32	36
	нет	30	14	18	22
О свободной и неограниченной частной собственности на землю	да	37	31	44	48
	нет	34	21	15	20

Обращает на себя внимание низкий интерес, проявленный в Татарстане и Адыгее к идее досрочного переизбрания российских властей, а также сильная политизация по поводу приведенных предложений. Так, перевыборов хотят противники Ельцина (56:15), а сторонники — не хотят (23:43). Противоположная картина в отношении к Учредительному собранию — соответственно у противников 22:35, а у сторонников 61:11.

Из результатов исследования ясно, что идеи перевыборов, а также созыва учредительного собрания при их бесспорной привлекательности для весомой части общества сегодня, тем не менее не располагают решающим числом сторонников, используя преимущественно в качестве «дубины» для устранения политических оппонентов. Более широко овладело население предложение о проведении референдума по вопросу частной собственности на землю: но хотя ее поддерживает абсолютное большинство москвичей, но далеко не абсолютное большинство провинциалов. Представляется, однако, что внесение этого вопроса Президентом способно добавить референдуму участников, хотя и не более чем на 5–7%.

Новая Конституция: «нет» выборам по партийным спискам

У населения России пока не сформировалось ясного представления о том, какова же должна быть новая избирательная система. 39% опрошенных затруднились дать на этот вопрос однозначный ответ, что свидетельствует о значительной потере доверия к самой идее представительной демократии.

И, тем не менее, тот факт, что выборы по партийным спискам готовы поддержать лишь 5% опрошенных (!) (при 38% — за мажоритарные выборы от территориальных округов, еще 18% — за смешанный принцип), говорит о том, что институт многопартийности, несмотря на обилие партий, еще далек от того, чтобы встать на ноги, по крайней мере это вряд ли произойдет до очередных выборов. Даже в Москве за выборы по партийным спискам выступает лишь 7% жителей, а в глубинке (Костромской области) их не поддержал ни один из опрошенных.

Сильный Президент — конечно, но и парламент должен быть сильным

На вопрос, какова должна быть в России форма государственного правления, ни в одном из опрошенных регионов не получила большинства «Парламентская республика» с символической и слабой фигурой Президента, хотя она и собрала не так уж мало голосов — 18%, причем наибольшее их число там, где особенно низки симпатии к нынешнему Президенту. Это понятно: в традициях России, тем более в периоды исторической смуты, стремиться к авторитарной и обязательно персонифицированной власти.

Но и идея суперпрезидентской республики также не собрала большинства голосов — всего 30% (только в Москве она завоевала относительное большинство). Наиболее распространенным (34%) оказалось мнение, что Россия нуждается в одинаково сильных Президенте и парламенте, которые бы уравновешивали друг друга, (причем Президент не мог бы распустить

парламент, а последний не мог бы отправить в отставку все Правительство; парламент дает согласие Президенту на назначение ключевых министров). О политической зрелости россиян говорит то, что такой вариант для них оказался предпочтительным вне зависимости от негативной оценки ныне действующей представительной власти. 6% опрошенных предпочли вообще видеть Россию не республикой, а монархией, в том числе поровну — по 3% — абсолютной и конституционной.

Федерация с равными правами ее участников

Каким должно быть государственно-территориальное устройство России? 44% выступает за Федерацию, в том числе 36% — за Федерацию с равными правами всех ее субъектов, и лишь 8% — за преимущество республик перед краями, областями (как сейчас) — причем аналогичного мнения придерживается и основная часть жителей самих республик в составе Российской Федерации. 20% высказались за конфедеративное устройство России (в том числе, например, в Татарстане — 29%) и еще 19% — за единое унитарное государство.

Хотят выйти — ну и пусть?

Россияне в своей основной части весьма терпимо относятся к возможному выходу из состава России Чечни, Татарстана и других республик. 40% полагают, что «пусть уходят», и всего 20% — вдвое меньше — за «жесткие меры» к беспокойным сепаратистам. В сочетании с предыдущим вопросом, это заставляет задуматься — идет ли речь об ослаблении России («пусть все разваливается») или же об ее предполагаемом укреплении за счет отсечения ее «больных членов». Ясно — и к этому можно по-разному относиться — что само по себе стремление к сохранению России в ее нынешних официальных границах — не является для россиян какой-то сверхзадачей, для решения которой они готовы умирать на полях сражений. Может быть, дело в исчерпании резервов пассионарности, своего рода переходе в фазу обскурации и дальнейшей гибели этноса? (терминология Л. Гумилева). А, может быть, дело во вдруг появившемся и ранее не проявлявшемся стремлении к самоизоляции этноса («заняться своими русскими проблемами»)? По крайней мере, на размышления наводит и резко возросший у россиян бытовой шовинизм — в отношении кавказцев, татар и других народов востока и юга России. Кстати, именно русские жители Татарстана, попавшие в опрос, высказались безусловно против тезиса «пусть выходят». Они-то чувствуют, чем лично для них может обернуться такая беспечная «широта» русской души...

Не хотим ни капитализма, ни социализма

Ответы на предложенный в ходе исследования вопрос о том, каков должен быть экономический строй в России, как нельзя лучше характеризуют доминирующие сегодня в обществе центристские ожидания. Хлебнув горя и от «развитого социализма», и от либеральной «шокоterapiи» народ твердо отказывает политикам, стремящимся затащить его и в со-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

циалистический, и в капиталистический «рай». За безусловный приоритет частной собственности — 13% опрошенных, за столь же безусловный приоритет государственной — 15%. Абсолютное большинство — 52% — за смешанную модель, основанную на равноправии частной и государственной собственности, с сохраняющейся ролью государственного регулирования экономики.

Доверие только Конституционному Суду

Тенденция, наблюдаемая весь 1992 год, — обвальное падение доверия в обществе ко всем институтам власти и политическим лидерам. Эта тенденция явно продолжается и сегодня. Решительное недоверие высказывается, в первую очередь, представительной власти. Это, конечно, является результатом не прекращающихся атак средств массовой информации, в первую очередь, телевидения, против Съезда и Верховного Совета, в которых население приучают видеть наипервейшего врага. Нет доверия и к Правительству, хотя баланс не столь явно отрицательный. Что касается Президента, то он имеет 15% твердых сторонников и еще чуть больше 20% колеблющихся — с одной стороны, это, конечно, немало, с другой — все же недостаточно, чтобы консолидировать общество. Точнее, это могло бы быть достаточно, если бы Президент размещался в центре политического спектра, над партийно-клановыми схватками. 30% непримиримо-отрицательного отношения, и еще 13% — сдержанно-отрицательного — эти цифры определяют сегодня отрицательный (хотя и с не очень большим разрывом) баланс доверия к Президенту. У Конституционного Суда баланс оценок положительный, хотя и у него появилось немало противников.

Таблица 3

Доверие к федеральным органам государственной власти

Доверие к:		Москва	Крупные города	Малые города, села	В республиках	Всего
Съезду народных депутатов РФ	да	3	11	7	3	6
	скорее да	7	14	15	5	9
	скорее нет	13	17	22	16	16
	нет	67	43	29	47	51

Референдум и конституционный порядок в России: быть или не быть?

Доверие к:		Москва	Крупные города	Малые города, села	В республиках	Всего
Верховному Совету РФ	да	2	9	7	3	5
	скорее да	10	17	7	5	10
	скорее нет	18	16	21	19	19
	нет	56	39	23	43	44
Президенту РФ	да	22	9	7	12	15
	скорее да	24	17	23	25	23
	скорее нет	13	16	13	9	13
	нет	31	37	25	27	30
Правительству РФ	да	10	5	4	3	6
	скорее да	22	19	11	20	19
	скорее нет	20	22	20	12	19
	нет	33	28	21	29	29
Конституционному Суду РФ	да	18	14	18	16	17
	скорее да	19	28	30	25	24
	скорее нет	15	8	10	5	10
	нет	27	23	6	22	22

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

9125 рублей в месяц — это много или мало?

43% опрошенных посчитали итоги экономических реформ, проводившихся в 1992 году Ельциным и Гайдаром, абсолютно неудачными, провальными, еще 40% признали их частично удачными, частично — нет и 7% — удачными. Полностью неудачными их считают свыше 50% рабочих, служащих без высшего образования; в то же время среди предпринимателей, бизнесменов таких всего 19%. Это соответствует и динамике изменения доходов различных категорий граждан за последние месяцы: у рабочих и служащих материальное положение сильно ухудшилось, осталось же на прежнем уровне или даже улучшилось у руководителей предприятий и предпринимателей. По классической схеме: богатые богатеют, бедные беднеют.

Лишь у 9% опрошенных денежные доходы за последний месяц превысили 20 тысяч рублей; у 28% они были ниже 5 тысяч, а у 12% даже ниже 2,5 тысячи. Свыше 20 тысяч рублей доходы были у 32% руководителей предприятий, организаций; 45% предпринимателей; 29% военнослужащих; средний денежный доход по всем категориям взрослых граждан составил 9125 рублей. По уровню доходов Москва значительно превысила другие регионы, в которых проводился опрос.

Развал СССР — главная трагедия последних лет

54% опрошенных — абсолютное большинство — считают развал СССР главной исторической неудачей последних трех лет, еще 26% беспокоит угроза нарастания распада Российской Федерации. По своим политическим убеждениям почти все они — либо противники, либо колеблющиеся сторонники Президента Ельцина.

Для сторонников Президента — они, как правило, симпатизируют «Дем-России» и родственным ей движениям — проблемы распада СССР как бы вовсе не существует. В качестве основного негативного фактора они видят «саботирование реакционным Съездом и Верховным Советом прогрессивных реформ» (свыше 60%).

Партии: никто не превысил 10-процентный рубеж

Отрицательное отношение, сложившееся в обществе к партиям и движениям, проявилось в том, что на вопрос: «Какую партию (только одну) Вы бы поддержали в случае парламентских выборов?» — 48% не назвали ни одну. В анкете приводился список из 17 ведущих партий с указанием в скобках их нынешних лидеров. Учитывая ориентацию общества на персонафикацию политической деятельности, можно предположить, что, если бы лидеры не указывались, ни одна из партий не набрала бы и 5% голосов, тем более что у многих партий названия похожие и не всегда легко произносимые. Ясно, что такие партии, как НПСР и РДДР, оказались среди лидеров не в последнюю очередь благодаря относительно популярным именам А. Руцкого и А. Собчака.

Таблица 4

Поддержка партий

	Москва	Крупные города	Малые города, села	Республики	Всего
1. Народная партия Свободная Россия	8	11	15	9	10
2. РДДР	10	6	4	10	8
3–4. Демократическая партия России	6	10	9	8	8
3–4. Компартия России	5	14	14	3	8
5. ДемРоссия	8	2	4	2	5
6. Фронт национального спасения	2	5	1	2	3
7–8. Союз «Обновление»	по 2%				
7–8. Народная партия России					
9–12. Российский социал-демократический центр	по 1%				
9–12. Движение «Трудовая Россия» (РКРП)					
9–12. Движение «Учредительное собрание»					

Сравнивая данные настоящего опроса с ноябрьским, обращаем внимание на резкое падение рейтинга ДемРоссии с 18% до 5%. Даже в Москве она не набирает 10%, уступая среди партий «демократической» части спектра РДДР.

Ельцин, Руцкой и больше никого

Потеря интереса к личности Ельцина и веры в то, что он выведет страну из кризиса, не породила, однако, новых лидеров. На предложение назвать

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

по пять наиболее и наименее авторитетных политиков сегодняшнего дня, никто не назвал новых имен.

Таблица 5

Лидеры общественного мнения

Наиболее авторитетные политики

1	Ельцин	15
2	Руцкой	14
3	Гайдар	6
4	Травкин	4
5	Собчак	3

И по 2% — Горбачев, Жириновский, Лукьянов, Вольский, Хасбулатов, Зорькин, Шахрай.

Наименее авторитетные политики

1	Хасбулатов	16
2	Ельцин	12
3–5	Гайдар	5
3–5	Горбачев	5
3–5	Жириновский	5
6	Бабурин	3

По-прежнему Ельцин в Москве опережает Руцкого, но значительно отстает в глубинке.

Только у Руцкого положительный баланс

Предыдущий вопрос отражает позиции крайних сторонников или противников названных политиков. Мнение же основной части людей, относящихся к политикам с прохладцей, более точно учитывает вопрос более конкретный: доверяете ли Вы политику такому-то или нет? Опрос показал, что лишь у Руцкого сохраняется положительный, хотя и шаткий баланс в пользу доверия. Отрицательный, но близкий к равновесию, баланс оценок у Ельцина, Черномырдина, Зорькина. Все же политики, занимающиеся публичной деятельностью, в особенности парламентарии, вызывают сегодня явно негативное к себе отношение. Причем общественное мнение не делает различий в этом отношении между политиками, казалось бы исповедующими ди-

Референдум и конституционный порядок в России: быть или не быть?

аметрально противоположные взгляды: «радикальным» демократом Л. Пономаревым, центристами Н. Травкиным и О. Румянцевым, «фронтовиком» С. Бабуриным. Складывается впечатление, что в новый парламент будет непросто попасть никому из нынешнего депутатского корпуса, по крайней мере, из примелькавшихся лиц.

Таблица 6

Доверие к лидерам

Политические деятели	Полное доверие	Скорее доверие	Скорее недоверие	Недоверие	Баланс
1. Р. Абдулатипов	5	7	6	22	-16,5
2. С. Бабурин	5	6	6	38	-33
3. В. Баранников	3	5	4	22	-18,5
4. М. Бочаров	2	6	5	20	-17,5
5. А. Вольский	4	12	9	25	-19,5
6. Е. Гайдар	11	14	9	39	-25,5
7. М. Горбачев	3	6	6	53	-50
8. Б. Ельцин	17	25	10	31	-6,5
9. В. Зорькин	13	17	10	19	-2,5
10. А. Козырев	7	11	9	28	-20
11. А. Лукьянов	6	7	6	46	-39,5
12. Л. Пономарев	1	3	4	26	-25,5
13. Г. Попов	5	9	8	38	-32,5
14. О. Румянцев	3	8	6	24	-19
15. А. Руцкой	23	22	15	17	+9,5
16. А. Собчак	10	12	12	31	-21
17. С. Станкевич	6	11	9	28	-21
18. Н. Травкин	11	16	13	22	-9,5
19. Р. Хасбулатов	4	11	7	55	-49
20. В. Черномырдин	9	19	10	21	-7,5
21. М. Шаймиев	6	7	7	23	-18
22. С. Шахрай	13	12	14	23	-11

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Никто не пройдет в Президенты

На сегодняшний день сложилась парадоксальнейшая ситуация: ни один политик не был бы избран ныне ее Президентом. Лишь у Руцкого сохраняются шансы, но весьма призрачные. Ельцин заведомо также не смог бы быть переизбран. С помощью открытого вопроса были определены кандидаты в Президенты и вице-президенты.

Таблица 7

**Возможный Президент Российской Федерации
на выборах в 1993 году**

Президент			Вице-президент		
1	Ельцин	18	1	Руцкой	12
2	Руцкой	12	2	Шахрай	4

И по 2% набрали Собчак, Лукьянов, Тулеев, Зорькин.

И по 3% набрали Собчак, Травкин, Гайдар.

Был предложен и закрытый перечень из 17 фамилий политиков, представляющих различные политические взгляды, с точки зрения поддержки их кандидатур на пост Президента Российской Федерации.

Таблица 8

**Возможные кандидаты в Президенты Российской Федерации
(называлась только 1 фамилия)**

1	С. Бабурин	2
2	К. Боровой	2
3	А. Вольский	3
4	Е. Гайдар	2
5	М. Горбачев	2
6	Б. Ельцин	24
7	В. Зорькин	2
8	В. Жириновский	2
9	А. Лукьянов	3

10	А. Макашов	2
11	О. Румянцев	1
12	А. Руцкой	19
13	А. Собчак	3
14	Н. Травкин	4
15	А. Тулеев	5
16	Р. Хасбулатов	1
17	С. Шахрай	2

Некоторые выводы

Кризис политической власти в России достиг опасных размеров. Трудно предположить, чтобы кто-либо смог установить в короткие сроки контроль над страной, даже с помощью диктаторских методов.

Наиболее очевидным следствием кризиса федеративной власти может явиться дальнейший ускоренный процесс дезинтеграции страны. В условиях вакуума власти в Москве консолидация реальных властных отношений будет проходить вокруг республиканских и региональных элит.

Не имея весомой активной поддержки населения, нынешний политический режим мог бы продлить свое существование, опираясь лишь на силу инерции — дожидаясь смены объективных факторов кризиса — перемены политического ветра с центробежного на центростремительный. Такой шанс есть: сила инерции в России традиционно исключительно велика. Нельзя лишь самим раскачивать лодку. К сожалению, лидеры обеих ветвей власти упорно пытаются сеять бурю. Подобные действия неизбежно приведут к пожинанию политической катастрофы.

Руководитель исследования

Л. Бызов

Ответственные исполнители

**Л. Скалецкая,
Н. Севостьянова,
А. Темницкий,
М. Черток,
Н. Столов**

ВЫСТУПЛЕНИЕ БОРИСА ЕЛЬЦИНА ПО РОССИЙСКОМУ ТЕЛЕВИДЕНИЮ¹ от 19 февраля 1993 г.

Уважаемые граждане России!

Всех нас беспокоит, и особенно в последнее время, вопрос — сумеем или нет сохранить стабильность в стране, мирный, постепенный характер наших преобразований.

Уверен: уже всем надоели напряженность и конфликты во взаимоотношениях между органами власти России.

Они постоянно выплескиваются на экраны телевизоров, их отражает предельно жесткая полемика в газетах. Все без исключения граждане России чувствуют на себе, какой огромный вред наносят они буквально каждой семье.

Стало правилом: если вопрос не решается в одном кабинете, нужно идти в другой, в третий и т.д. В результате — масса ошибок, злоупотреблений, коррупция и неразбериха.

Могу привести сотни примеров, когда администрация города, области и т.п. что-то запрещает, а местный Совет то же самое разрешает, и наоборот. Один орган отводит участок земли владельцу, а другой — тот же участок земли отводит другому. Это имеет место и в Москве, и по всей России.

И чем дальше — тем больше путаницы, которая, в конечном счете, обобщается против гражданина, против государства. Она все сильнее не только сдерживает, но буквально топит все реформы, приводит к разбазариванию российских богатств, нашего национального достояния.

В такой обстановке трудно говорить о наведении порядка, укреплении законности, обеспечении безопасности человека.

Иногда говорят, что это издержки переходного периода, они неизбежны. Конечно, время сейчас непростое. Тем более есть силы в России, которым выгодна такая неразбериха, которые заинтересованы в том, чтобы реформы провалились, чтобы люди отказались от них.

Хорошо известно, в чем корень политической напряженности. Это полученная нами в наследство от прошлого громоздкая система управления, которая выступает сейчас в образе всевластия Советов. Вот это неугасающее стремление подменить всех и вся — и Правительство, и Президента, и судебные органы, встать над ними, но ни за что не отвечать, прячась за коллегиальность. Это, прежде всего, и вызывает такую напряженность.

Конечно, в некоторых регионах Советы и администрации находят общий язык, но это, к сожалению, лишь исключения из правила. Общая обстановка продолжает оставаться сложной. Но это не означает, что нужно сидеть, сложа руки, и наблюдать углубление кризиса власти со стороны.

¹ Российская газета. 1993. 20 февр.

Он может быть если не разрешен, то заметно ослаблен.

Для этого, думаю, есть два пути.

Первый — это всероссийский референдум, где сам народ, сами избиратели выскажут свою волю. Здесь решающую роль будут играть формулировки вопросов, которые должны быть четкими, ясными, простыми и, главное, — должны быть направлены на разрешение этого кризиса.

Предполагаю в ближайшие дни огласить пакет своих формулировок.

К сожалению, Верховный Совет этого до сих пор не сделал. Есть различные варианты вопросов. Ни один из них не утвержден Верховным Советом.

Второй путь разрешения кризиса власти — это нелегкие, напряженные переговоры для достижения согласия. И главное — нахождение гарантий выполнения договоренностей.

Вы знаете, уважаемые телезрители, что такие переговоры уже идут. Одновременно продолжается работа и по подготовке референдума.

Иногда задают вопрос — может быть, отказаться от него? И обстановка в стране сейчас тяжелая, и стоять он будет недешево, и есть сомнения в том, придут ли избиратели. А главное — ведь переговоры начались и есть возможность достичь согласия.

И все-таки сегодня я за то, чтобы подготовка к референдуму продолжалась. К сожалению, нет надежных гарантий достижения и, главное, выполнения договоренностей.

Думаю, вы помните, что я несколько раз на протяжении прошлого года обращался к Верховному Совету и к съездам с подобным предложением. При чем не просто высказывал пожелание, а предлагал платформу сотрудничества.

Первый раз это было сделано еще весной прошлого года на шестом Съезде, потом в сентябре — на совещании в Чебоксарах, в октябре — на Верховном Совете. И наконец, в декабре на седьмом Съезде. Тогда было предложено объявить стабилизационный период, хотя бы на год-полтора воздержаться от конфронтации, наладить сотрудничество. Все это было проигнорировано полностью.

И только обращение к народу, угроза референдума заставили сесть, наконец, за стол переговоров и выработать соглашение об укреплении конституционного строя. Оно было принято потом как постановление Съезда.

Поэтому подготовка к референдуму сегодня — это своеобразная гарантия хода переговоров. Если переговоры потерпят неудачу, у нас останется еще один конституционный способ разрешения кризиса власти.

Тогда специально обращаюсь к вам, уважаемые россияне, с просьбой все-таки прийти на избирательные участки.

Теперь о ходе переговоров с Верховным Советом.

Хочу подчеркнуть: эти переговоры — не торг, не сделка за спиной народа. Я за то, чтобы вести их открыто и постоянно информировать граждан России о том, как продвигается дело. Главная задача переговоров — соз-

дать, наконец, условия для политической стабильности и вывода России из кризиса.

Надо дать возможность нормальной работы и Президенту, и Правительству, и Верховному Совету.

Все мы живем в одной стране, все хотим ее сохранить и обустроить. Так неужели нельзя договориться и выступить вместе против единственного врага, который сегодня у нас есть, — против кризиса. Уверен, не только можно, но и нужно.

Позавчера достигнута договоренность совместно выработать соглашение федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации для вывода страны из экономического кризиса.

Создана рабочая группа по его подготовке. Со стороны Президента в нее вошли: Шумейко Владимир Филиппович — первый заместитель Председателя Совета Министров, Шахрай Сергей Михайлович — заместитель Председателя Совета Министров, Филатов Сергей Александрович — Руководитель Администрации Президента, Слива Анатолий Яковлевич — заместитель начальника Государственно-правового управления, Туманов Владимир Александрович — главный научный сотрудник Института государства и права. Это — пятерка со стороны Президента. И пять человек предложены от Верховного Совета.

Рабочая группа в течение десяти дней должна подготовить окончательный текст согласительного документа. Проект Президента уже готов и вчера был официально передан в Верховный Совет.

Я также получил несколько документов Верховного Совета: ряд предложений от Комитета по законодательству и от Конституционной комиссии. Видимо, работа над данным вариантом Верховного Совета пока продолжается.

Проект Президента будет передан в печать. Сейчас хочу кратко остановиться на некоторых принципиальных моментах этого документа.

Президент и Верховный Совет берут на себя обязательство: прежде всего не вмешиваться в полномочия друг друга — это самое главное, неукоснительно проводить в жизнь принцип разделения властей. В соответствии с этим конституционным принципом Съезд не вправе рассматривать и решать, как сказано, любые вопросы.

Полномочия Съезда, как и у других органов власти, должны быть четко очерчены. Он не имеет права вмешиваться в прерогативы исполнительной и судебной властей.

Предполагается, что на время действия соглашения не будут приниматься какие-либо законодательные акты или поправки к ним, которые способны нарушить баланс властей.

И, наоборот, в законодательство будут внесены изменения с целью укрепления принципа разделения властей.

Принятие согласительного документа в какой-то степени позволяет снизить остроту конституционного кризиса. То есть некоторое время можно будет продержаться с действующей Конституцией и избежать лихорадки и сверх торопливости при принятии новой Конституции.

Конечно, должно неукоснительно выполняться условие: ни Президент, ни Верховный Совет, ни Съезд не будут выступать с инициативами по изменению и дополнению действующей Конституции.

Как показал седьмой Съезд, любая, даже незначительная, поправка к ней может нарушить зыбкое равновесие, вызвать резкое обострение напряженности.

В соглашении предусмотрено, что новую Конституцию не должен принимать нынешний состав народных депутатов. Думаю, что лучше всего, если ее примет специально созданное для этого случая конституционное собрание. После принятия Конституции оно должно быть тут же распущено. Тогда его делегаты примут Основной Закон не под себя, а для России и ее граждан.

Важнейший вопрос — как быть, если согласительный документ не будет соблюдаться.

В нашем варианте предусмотрено: если соглашение не исполняет Президент и это констатирует Конституционный Суд, следует отставка Президента. Если соглашение не исполняет Верховный Совет и это констатирует Конституционный Суд — Президент распускает Верховный Совет.

Вот кратко некоторые моменты проекта, над которым будет работать Рабочая группа.

Намерен информировать вас, уважаемые телезрители, о дальнейшем развитии событий.

Хочу обратиться к народным депутатам России. На переговорах я высказал предложение созвать внеочередной Съезд для решения одного-единственного вопроса — ратификации соглашения, если оно будет выработано.

Уверен: вам не надо объяснять, насколько оно необходимо сегодня России, гражданам нашей страны.

Такое соглашение может стать поворотным моментом, началом действительно созидательной, дружной работы всех ветвей власти, всего народа.

Тем более важно отвергнуть любые попытки использовать этот Съезд для новых политических игр и интриг.

Я верю в вас, народные депутаты, верю в вашу ответственность перед своими избирателями.

И еще об одном. В последнее время часто поднимается вопрос о досрочных выборах Президента и депутатского корпуса. В частности, предлагается провести их не позднее весны 1994 года, причем одновременно.

Мое мнение следующее: я — за досрочные выборы депутатского корпуса весной 1994 года, а досрочные выборы Президента — весной 1995 года.

При равном сокращении сроков полномочий на год законодательной и исполнительной властей.

Считаю недопустимым проводить выборы одновременно. Во что бы то ни стало нужно сохранить преемственность и плавность перехода власти к новому поколению политиков, а значит, и стабильность в стране.

Конечно, новые выборы следовало бы провести уже по новому закону, но пока его нет.

Учитывая важность этого вопроса и необходимость разработки действительно сильного закона, предлагаю: объявить всероссийский конкурс на лучший проект закона «О выборах высших органов государственной власти».

Конкурсную комиссию можно будет составить из народных депутатов России, ведущих ученых, правоведов, юристов.

Уважаемые телезрители!

Согласие может и должно быть достигнуто. Россия, все мы уже устали от напряженности и конфронтации. Нам, как воздух, необходима передышка. У нас слишком много дел, чтобы тратить время и силы на бесплодную борьбу друг с другом. Верю — здравый смысл одержит верх, и нужно объявить 1993 г. годом экономики, годом мирной политики и созидательной работы.

Все мы хотим именно этого.

Спасибо за внимание.

ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р.И. Хасбулатова

в Новосибирске на совещании руководителей органов государственной, представительной и исполнительной власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга
от 19 февраля 1993 г.

Необходимо согласие¹

Уважаемые участники совещания! С момента нашей последней встречи в Российской академии управления прошло менее двух недель. Это освобождает меня от необходимости давать развернутую характеристику эконо-

¹ Федерация. 1993. № 21.

мической и политической ситуации в стране. Остановлюсь только на основных проблемах.

Социально-экономическое положение. Центральная политическая проблема

Даже за столь короткий период, который прошел после нашей встречи в Москве, каждый из россиян буквально физически ощутил проявление тех негативных тенденций, о которых мы с вами говорили на прошлой встрече. Является фактом, что экономическое положение страны ухудшается, происходит дальнейшее падение производства в важнейших сферах экономики, факторы воспроизводства разрушаются, положение людей ухудшается.

Еще несколько месяцев назад ценники менялись хотя бы раз в неделю, сегодня это происходит практически каждый день. А если к этому добавить бурный всплеск тарифов на транспорт, коммунальные услуги, то боюсь, что мы входим как бы в новое качество нашей жизни с пляской цен, с разрушающими эффектами гиперинфляции, о которой, кстати, мы говорили и ровно год назад. Но тогда наше опасение было высокомерно отброшено: что гиперинфляция — это якобы явление, совершенно невозможное в тех условиях, когда «великие знатоки» вершат экономическую реформу.

И тем трагичнее, что вместо сосредоточения всех сил общества на спасении экономики, на чем настаивал седьмой Съезд народных депутатов России, мы вынуждены отвлекать свое внимание на вопросы сугубо политические и идеологические, по существу ясные и во многом уже решенные.

Центральная проблема, которая искусно и искусственно доведена до конфликтного характера, — это вопрос о взаимоотношениях представительной и исполнительной властей не только в центре, но и в регионах. Об этой проблеме много говорилось уже не раз и в Чебоксарах в сентябре прошлого года, и на последующих совещаниях, последний раз совсем недавно на семинаре председателей Советов народных депутатов в Москве.

Поэтому я не буду еще раз подробно анализировать ситуацию. Подчеркну лишь, что на седьмом Съезде народных депутатов удалось все же достигнуть пусть временного, но определенного компромисса между двумя ветвями власти, принять соответствующие решения. Ключевым из них является Постановление Съезда о стабилизации конституционного строя. Таким образом, была намечена перспектива выхода из кризиса с помощью конституционных методов, как многим тогда казалось, она могла быть достигнута через референдум.

Конечно, и сейчас необходимо продолжать работать, находя взаимоприемлемые решения, основанные на действующей Конституции Российской Федерации, в которой закреплён принцип разделения властей, основанный на здравом смысле. Что это возможно и осуществимо, показывает практика.

Создан «круглый стол», в состав которого входят представители Верховного Совета и Правительства, различных общественных движений и пар-

тий, ведущие ученые, руководители и специалисты производства, деловые круги. Кстати, инициатива в создании этого общественного политического форума принадлежит одновременно двум ветвям власти: законодательной — Верховному Совету и исполнительной — Правительству. Вот достойный пример конструктивного сотрудничества.

Надо настойчиво решать главную проблему — укреплять ответственность за выполнение законов, укреплять и представительную, и исполнительную власть. И Верховному Совету необходимо усилить контрольные функции. Важнейшие законы ведь есть, нужен элементарный порядок, дисциплина, ответственность.

Мы находимся в качественно новых условиях. Институты власти у нас тоже молодые. Нужен опыт, традиции — все это придет со временем, по мере устранения совершенных ошибок и развития позитивного опыта. А ведь позитивный опыт тоже имеется — особенно в регионах.

Так что сложившуюся ситуацию не стоило бы излишне драматизировать — нет для этого никаких оснований. Выход из нее мы, безусловно, найдем. Но опять невольно возникает вопрос: каким силам необходимы нагнетание страстей, усиление нервозности населения, попытки за каждым словом руководства Верховного Совета видеть какие-то скрытые замыслы? Не тем ли, которые в волне общественной обеспокоенности хотели бы реализовать неконституционными средствами свои амбициозные цели? Стоит призадуматься.

О референдуме

Сейчас идет оживленная дискуссия о референдуме. К сожалению, освещается эта серьезная проблема с очень упрощенных позиций: либо «за», либо «против», какая политическая фигура проигрывает, какая — выигрывает. Это ошибочный подход, и именно потому, что проиграют все и прежде всего общество, наши сограждане.

Я думаю, что здесь среди нас нет противников референдума как демократической формы волеизъявления народа. Безусловно, всенародное голосование — референдум как институт непосредственного народовластия имеет большое значение для укрепления российской государственности, создания подлинно демократического общества.

Но сегодня речь идет о другом: о вероятных негативных последствиях референдума 11 апреля. Их мы должны опасаться. Об этом и шла речь на седьмом Съезде. И не случайно Съезд внес поправку в Конституцию, направленную на блокирование попыток политической дестабилизации, используя референдум. И лишь острый кризис и огромное давление на Съезд буквально «выдавили» его согласие на проведение референдума.

Напомню. На референдум выносятся в соответствии с Постановлением седьмого Съезда народных депутатов общие положения новой Конституции, причем уже во многом инкорпорированные в текст действующей Конституции. Надо отметить — у референдума вообще своя специфика:

он отличается от выборов конкретных персоналий. При выборах какого-то должностного, даже высшего лица неявка избирателей или недобор числа голосов означают лишь личную трагедию кандидата. Но когда речь идет о референдуме, об основных принципах Конституции, то если даже одна область, одна республика не будут участвовать в нем или отрицательными будут результаты голосования избирателей, это уже означает политическую, территориальную, национально-государственную дезинтеграцию, по существу — поражение государства. Именно по этим причинам мы крайне осторожно подходим к самой идее референдума. С таких позиций мы обсуждали эту проблему с Президентом и Председателем Конституционного Суда.

Я еще раз хочу подчеркнуть, что решение о всероссийском референдуме 11 апреля 1993 года на момент его принятия рассматривалось как фактор, обеспечивающий стабилизацию конституционного строя. Однако время, прошедшее после принятия этого решения, углубляющийся социально-экономический кризис в стране, рост социальной напряженности могут превратить референдум из инструмента народовластия в инструмент конфронтации в обществе, поставить под угрозу целостность Российского государства. Поэтому целесообразность его проведения вызывает большие сомнения и у государственных деятелей разного уровня, и у представителей различных политических партий, что было подтверждено и на «круглом столе», и у простых граждан в самых различных регионах России.

Мы и без референдума сумели за предыдущий период ввести в действующую Конституцию такие поправки, которые делают Основной Закон реально демократическим: принцип частной собственности, разделение властей, общепризнанные в современном мире права человека. Обеспечили независимость судебно-правоохранительной системы — во всяком случае ее конституционно провозгласили. Утвердили принципы федерализма. Правда, есть два важных момента, которые включены в вопросы для референдума и которые еще не нашли отражения в действующей Конституции. Это конституирование Президента в качестве главы государства, а не только исполнительной власти. И вопрос о судьбе Съезда народных депутатов.

Если же проводить референдум, то следовало бы определиться, какие вопросы в него включать. Спросим себя: достаточно ли предлагаемых вопросов, и каково их качество? Привлечем ли мы ими избирателей? По видимому, нет.

На самом деле действительно есть острые проблемы, которые сегодня волнуют граждан России и по которым надо спросить их мнение. Поэтому Президиум Верховного Совета поддержал идею по двенадцатому вопросу: об отношении населения к одновременным досрочным выборам федерального Президента и федеральных депутатов не позже весны 1994 года. Причем эту проблему необязательно связывать с референдумом — Съезд народных депутатов может принять по ней решение. И для этого есть определенные правовые основания. И Президент, и народные депутаты России были избраны в одинаковых условиях далеко не демократического государ-

ства. Далее, согласитесь, в период выборов и депутатов, и Президента мы находились в специфических условиях: Россия была республикой, входящей в огромное союзное государство, то есть практически мы избирались депутатами автономии и избирали Президента автономной республики, а не мировой державы. Соответственно этому население и политическая элита общества восприняли тогдашние выборы в России. Избиратель исходил из таких позиций, полагая, что есть еще союзная власть, и если ошибутся на российском уровне, есть кому исправить.

Теперь ситуация совершенно иная. Избиратель на основе опыта нашего правления, за прошедший период, наверняка в состоянии дать нам объективную оценку за постсоюзную деятельность, когда нам никто не мешал.

Хотел бы напомнить и о том, что, когда мы осуществляли свою законодательную деятельность, принимали законы, в частности Закон о Президенте, очень у нас были сильны антицентристские суждения. Под их воздействием мы непропорционально расширили сферу исполнительной деятельности, в частности Президента, облакая его поистине сверхполномочиями для усиления его роли в противостоянии с не очень разумными, как нам тогда казалось, действиями союзной исполнительной власти. Эти перекосы тоже надо поправить.

Теперь на политическом Олимпе появились новые лица, новые лидеры. Произошло политическое взросление населения. Поблекли бывшие лидеры, создавшие себе имя на критике всего и вся, лозунгах разрушения тоталитарной системы. Все сломано почти до основания. Больше крушить нечего. Разрушители должны уйти в прошлое.

Теперь нужны созидатели. Такие уже появились. Пусть избиратель делает свой выбор. Не стоит цепляться за власть. Выросли люди неординарные — многие из них среди вас. Ведь значительно усилилась в политической жизни роль субъектов Федерации, их лидеров. Так что есть из кого выбирать. Мне кажется, эти демократические устремления избирателей надо поддержать.

Поэтому объективно встает вопрос о том, чтобы нам принять решение о досрочных выборах и провести эти выборы одновременно: и Президента, и федеральных депутатов. И не позже весны 1994 года. Но и этого, видимо, недостаточно. На последнем заседании Президиума Верховного Совета я предложил для обсуждения еще один вариант постановки вопроса на референдуме — для второго бюллетеня.

И вопросы эти, кстати, близки, сформулированы по существу самим Президентом 10 декабря на седьмом Съезде — о доверии всем властям, включая федеральное правительство. Уверяю, цель здесь одна, здесь нет никаких скрытых мотивов. Главное, если референдум будет проведен, не допустить его срыва, привлечь избирателя к принятию ответственного государственного решения. Вот тогда референдум не будет политической игрой, не будет формальным. Тогда трудно было бы упрекнуть нас в том, что мы «боимся своего народа». Но, повторяю, все эти вопросы и аргументы

я привожу только на тот случай, если не будет принято решение по отмене референдума. А по существу, я еще повторяю, — нам никакие референдумы и выборы сегодня не нужны. В текущем 1993 году надо все силы использовать в области экономического реформирования.

Несколько замечаний о выносимых на референдум вопросах по Конституции. Откровенно говоря, я не понимаю, почему критикуют Рабочую группу Конституционной комиссии, которая предложила набор из 11 вопросов, утвержденных Президиумом Верховного Совета. По-моему, она сделала все в полном соответствии с решениями Съезда, согласно которым на референдум выносятся основные положения новой Конституции. Сами посудите, как можно здесь ограничиться одним, двумя, тремя вопросами? Хотя в конечном счете общее число можно и сократить, скажем, до восьми.

Что касается конкретных формулировок, предложенных Рабочей группой Конституционной комиссии, то, думаю, в процессе их обсуждения до утверждения Верховным Советом вряд ли следует ожидать крупных изменений как со стороны парламентских комитетов, так и со стороны Президента. Общие принципы и общие положения — они и есть общие. Куда тут денешься?

Правда, парадокс состоит в том, и это ясно многим: основные принципы и общие положения будущей Конституции уже введены в действующую. И большая часть новой Конституции уже работает.

Таким образом, мы хотим спросить народ по уже решенным вопросам. Очень любопытная ситуация. Вот чего стремятся «не заметить» противники высшей представительной власти, а на деле противники демократии. Именно они создают сомнительные указы и распоряжения федеральных органов власти и управления, не опирающиеся на силу закона.

Как еще можно расценить такие действия, кроме как стремление любыми путями узурпировать власть и у Съезда, и у Верховного Совета, и даже у федерального Правительства?

Судьба новой Конституции

Нам часто приходится слышать обвинение в адрес Верховного Совета и Съезда, что они не в состоянии принять новую Конституцию, что они в тупике. Нам говорят, что нужна учредилка.

Это неверно. Практика подготовки общих положений новой Конституции показала — я это отмечал — изумительный результат: оказалось, что большая часть новой Конституции уже принята! Так где же тупик? Где кризис?

Впрочем, кризис есть. Но кризис, во-первых, в дуализме исполнительной власти, а не в деятельности Съезда и Верховного Совета. Во-вторых, конституционный кризис стремятся создать те, кто оказался аутсайдером в политике из-за провала своей деятельности на разных уровнях власти. Это некоторые известные и неизвестные политики союзного, федерального и провинциального масштаба. Именно они хотят себя выдвинуть в некий су-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

перезаконодательный орган — учредительное собрание и конституционную ассамблею и опять оседлать власть неконституционными методами. Им претит законная, тщательная, добросовестная деятельность депутатов разных уровней, представительных и исполнительных органов власти и управления в регионах. Чем хуже, тем лучше — вот их девиз.

Сегодняшняя действительность такова, что общественно-политическая, экономическая и даже социально-психологическая ситуация препятствует разработке новой Конституции, а тем более ее принятию в ближайшее время. Причин здесь много.

Общество не сформировало установившихся, поддерживаемых всем народом экономических, политических, социальных и духовных основ, которые могла бы закрепить новая Конституция. Ощущение великих потерь после гибели Союза повергло в шок общественное сознание, а неудачное осуществление экономических реформ делает человека беззащитным, усиливает в нем отчуждение от власти не в меньшей степени, чем в период господства компартии. Равнодушие, апатия и враждебность к власти — не лучшее состояние общества, чтобы формировать конституционные задачи.

Что же должна закреплять новая Конституция в сложившихся условиях? Новая Конституция должна закрепить уже существующее, установившееся, а не желания и обещания, не всевозможные мифы политических мечтателей.

Нет даже устоявшихся политических взглядов и политических программ, причем ни у одной из существующих или формирующихся партий. То, что у них имеется, — это скорее наброски, которые годятся для тактики или тактических игр, для небольшой политики или политического интриганства.

Общество не созрело в своем движении к принятию новой Конституции как разового акта, оно скорее пытается спастись, выжить.

Нет и политических партий, опирающихся на широкие социальные слои. Нет истинной политической борьбы партий в рамках закона и демократических традиций. Следовательно, сейчас новая Конституция не станет и результатом политической борьбы целостных политических программ — она не покоится на гражданском обществе. Не следует считать трагедией, если оставить принятие новой Конституции тем, кто придет после нас. А наша задача — сохранить достигнутый уровень демократической зрелости. И формируя гражданское общество, медленно, шаг за шагом, внося поправки в Конституцию, двигаться по пути реальной политической реформы, закладывая юридические основы истинной, а не призрачной демократии, то есть такой, где в центре стоит гражданин, человек, а не борьба политических воротил и нуворишей, новоявленных «спасителей», для которых люди только орудия их амбициозных устремлений к режиму личной власти.

Поэтому текущий год должен стать годом экономических преобразований и годом подготовки к новым выборам в начале 1994 года.

В случае достижения общественного согласия по этим вопросам у политических партий будет конкретный предмет для ведения дискуссий на выборах. Кандидаты смогут бороться друг с другом не с помощью пустых

призывов, хотя и такие будут, а целостными политическими и экономическими программами, ориентированными на основы будущего конституционного строя.

Это будет действительно созидательная политическая борьба. Здесь будут рождаться истинные политические программы.

Соответственно наша задача сейчас — создать несколько законов, которые бы оформили новое избирательное право и избирательную систему для парламента и Президента и, что весьма важно, упорядочили бы действующую Конституцию с целью ликвидации дуализма исполнительной власти. А остальное — уже за новым депутатским корпусом.

Итак, в кризисе не Верховный Совет и Съезд народных депутатов, в кризисе те политические силы, которые не знают, как использовать власть, и, не зная этого, стремятся добыть себе новые полномочия. Но это уже однажды было в нашей недавней истории и привело к трагическим последствиям. Кризис надо решать не путем политической хирургии, имеющей однозначно негативные последствия, а с помощью постепенных конституционных изменений и устранения роковых ошибок, которые наделали пионерские команды, пионерские и в своих экономических теориях, и в своей всеразрушающей практической работе.

В тупике отнюдь не законодательная власть, которая даже в эти минуты работает и принимает нужные обществу законы, а те, кто лихорадочно ищет «варианты стратегии на поражение», ищет врагов: «красных», «коричневых», «зеленых», «белых» — всех тех, на кого можно было бы свалить последствия неудавшихся экспериментов. И как чумы они боятся идти на досрочные перевыборы.

Проблематика Съезда народных депутатов в политической борьбе

За прошедшие два с половиной года ни один орган власти не подвергался такой сокрушительной критике, как Съезд народных депутатов Российской Федерации. Давайте разберемся, в чем причина этого. В соответствии со статьей 104 главы 13 Конституции Российской Федерации «высшим органом государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов Российской Федерации. Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации».

Это значит, нет в стране органа власти выше Съезда. Съезду подвластны и Президент, и Верховный Совет, и Правительство, и, разумеется, все должностные лица — в Вооруженных Силах, органах безопасности и МВД и т.д. Хотел бы напомнить это всем, в том числе всем должностным лицам Российской Федерации.

Отсюда противники Съезда постоянно ссылаются на «нарушение» принципа разделения властей и требуют устранения этого «нарушения». Я все эти годы тоже был сторонником переработки этой статьи в поль-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

зу формулировки, определяющей Съезд как «высшую представительную власть». Но вопрос этот тоже не так прост, как внешне представляется.

У нас имеется опыт семи Съездов народных депутатов. При всей шумливости, а часто и бесплодных дебатах все эти Съезды последовательно закрепляли демократические преобразования в Федерации, всегда находили общий язык с исполнительной властью. Их решения отличались конкретностью и высокой требовательностью. Съезд ввел президентство, несмотря на сопротивление союзной бюрократии, впервые узаконил принцип частной собственности, конституировал политические, социальные, экономические свободы гражданина, ввел в Конституцию концепцию разделения властей, поддерживал новаторские идеи экономических реформ.

При этом Съезд ни разу не использовал и даже не делал попыток использовать свое всевластие. Он поручал Верховному Совету, Президенту реализацию определенных им задач. Но все дело в том, что эти поручения остаются невыполненными или из-за отсутствия способностей их выполнять, или из-за нежелания. Отсюда у противников Съезда возникают и усиливаются опасения перед всеильным высшим законодательным и представительным органом: а вдруг он пожелает в полном объеме осуществить свои конституционные права?

Вот в чем причина бешеной травли Съезда народных депутатов.

К сожалению, не замечается круто изменившаяся социально-политическая ситуация: в условиях резкого падения авторитета федеральных властей, усиливающейся дезинтеграции Федерации значение Съезда стремительно возрастает как единственного властного органа, способного возвыситься над узкопартийными и личностными интересами, все более превращающегося в мощный фактор социально-политической стабилизации.

Поэтому, во-первых, сегодня даже речи не может идти об изменении статуса Съезда как высшего органа власти в стране. Во-вторых — может быть, повторяюсь, но не лишне, — все должностные лица в Российской Федерации, все общественные движения, все граждане должны знать, что в соответствии с Конституцией, в верности которой Президент присягал, вступая в эту должность, высшей властью в стране является Съезд народных депутатов. В-третьих, на очередном Съезде необходимо серьезно укрепить Верховный Совет, отозвав из него депутатов — не членов Верховного Совета, мешающих работе, и избрать достойных, могущих работать на постоянной основе, и, возможно, увеличив численность Верховного Совета. В-четвертых, всему федеральному депутатскому корпусу необходимо подготовиться к выборам одновременно с Президентом весной 1994 года.

Центральный вопрос, который будет волновать наших сограждан, общественность, — это вопрос об интегрированном институте «Съезд — Верховный Совет» в будущей избирательной кампании. Мне представляется, что есть только один конституционный путь решения этой проблемы, кото-

рый, во-первых, укрепит принцип разделения власти и, во-вторых, не связан с риском ее ослабления или нарушения баланса.

Первое. Когда Съезд примет решение назначить срок одновременного выбора федеральных депутатов и Президента, он должен внести соответствующие поправки в Конституцию.

Второе. Съезд поручает Верховному Совету подготовить и принять целый ряд законов, включая закон о выборах, покоящихся на принятых поправках к Конституции.

Какими должны быть поправки к Конституции?

В самом общем виде они могли бы быть следующими.

высшим представительным и законодательным органом страны является двухпалатный Верховный Совет — парламент с числом депутатов 500–550–600 человек: при этом исчезнет «двухступенчатость», в полной мере реализуется принцип разделения власти.

Президент — глава государства (по действующей Конституции он таковым не является). За Президентом сохраняется множество различного рода прав, включая право на выбор кандидатуры в главы Правительства, которую он вносит в федеральный парламент. После одобрения этой кандидатуры глава Правительства самостоятельно формирует Правительство и предлагает его на утверждение в федеральный парламент в полном составе. И, разумеется, Правительство подотчетно исключительно только парламенту. Таким образом, общество будет иметь ответственное и полномочное Правительство.

В результате торжествует принцип разделения властей, исчезает дуализм исполнительной власти, ликвидируются диспропорции в соотношениях между законодательной и исполнительной властями. И тем самым исчезают основы перманентного кризиса между ними, то есть преодолевается конституционный кризис. Хотя противоречия будут всегда, они неизбежны, но они будут преодолеваются без кризисов и напряженности в обществе. Собственно, конституционное соглашение, о котором так много говорится, могло бы включить в себя изложенные здесь положения, если оно, конечно, состоится. К этому вопросу надо отнестись более серьезно, без попыток вызвать внешний эффект и ложные ожидания.

Реформы и региональная политика

Наше совещание проходит в Сибири, в регионе особом, огромный потенциал которого ждет своего эффективного вхождения в рыночные механизмы.

Как быстро это мы сумеем сделать, во многом зависит от выработки плана реализации Федеративного договора, как, впрочем, и в отношении всех субъектов Федерации.

Прошедший год показал еще один негативный результат: без серьезной экономической самостоятельности регионов федеральный центр бессилен осуществлять крупномасштабные реформы. Ведь директивность исчезла. Появился интерес. Его реализация предполагает значительную сте-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

пень самостоятельности. Об этом приходилось говорить неоднократно, впервые еще в декабре 1991 года в Хабаровске — участники «Сибирского соглашения», я думаю, помнят это.

На практике все вышло по-другому: 1992 год прошел без всякого учета региональных аспектов реформы. В результате проблема обострилась, возникло много вопросов для размышления и принятия согласованных мер и действий.

Сегодня стала очевидной уже для всех необходимость перенесения центра тяжести реформ в регионы. Это объективная потребность, и вызвана она рядом обстоятельств.

Прежде всего, основной блок законов, управляющих ходом реформы, принят. Речь теперь идет о практической работе по применению этих законов, то есть о той работе, которая должна идти на местах, в трудовых коллективах.

Далее. Произошли серьезные изменения в кадровом составе. Люди на местах уже знают, что делать и как делать. Важно и то, что в условиях практически разрушенных вертикальных связей координирующие роли еще более (чем это было год назад) должны переместиться на региональные власти.

Все это говорит о том, что мы должны принять практические шаги по усилению реформ на местах.

Первое. Сегодня надо четко определить финансовые взаимоотношения республик, краев и областей с федеральным бюджетом. Мы должны признать, что в этих взаимоотношениях сохранились прежние порядки — попросить и распределить. Так происходит при формировании бюджета и дележе налоговых сумм. Так происходит при выделении кредитных ресурсов — все идет в Центральный банк.

Но так дальше жить нельзя. Надо установить четкие и грамотные финансовые взаимоотношения Центра и мест. Мы ведь знаем, как это делать. Есть мировой опыт. Нужны определенные усилия, настойчивость и ответственность.

Второе. Особенно внимательно надо разобраться с ходом приватизации. Верховный Совет сейчас рассматривает программу приватизации на 1993 год. Процесс, как говорится, пошел. Но влияния приватизации на стабилизацию экономики пока практически никакого. Приватизация рвет хозяйственные связи. Эффективность производства отодвинута при этом на второй и даже третий план. Причин здесь много. И важнейшая — регионы оказались в стороне. Все зацентрализовано. Думаю, надо, не останавливая приватизацию, глубоко в ней разобраться, и прежде всего руководителей Советов на местах и главам администраций.

Третье. Особое значение имеет установление контроля за исполнением законов на региональном уровне. Здесь мы все пробуксовываем. Надо обдумать эту проблему.

И еще один момент. Сегодня многие области и районы накопили неплохой опыт осуществления реформы. Надо обобщить их опыт, разрабо-

тать рекомендации для регионов. Может быть, нам стоит попросить ученых Сибирского отделения РАН взяться за это ответственное государственное дело и подготовить соответствующий документ на рассмотрение Верховного Совета? Мы со своей стороны готовы участвовать в финансировании этой важной проблемы.

Человек и реформы

Кризисное состояние экономики особенно остро поставило вопрос спасения российского генофонда, выживания человека в новых условиях. Мы, к своему стыду, уже как-то стали привыкать, что новые условия поставили человека на грань выживания, деградации. Подобная цена реформ недопустима.

Дело даже не только в материальном положении людей, которое резко ухудшается. Усилилась беззащитность человека перед администрацией разного уровня, в магазинах, в системе услуг.

В самом деле — выгоняют без достаточных оснований с работы и даже увольняют с воинской службы, не повышают зарплату, лекарств нет, лечат плохо, да и сами доктора еле сводят концы с концами. Кому пожалуешься? Обидели в магазине, в швейной или другой мастерской — к кому обратиться? Люди угнетены, раздражены. Здесь — сфера деятельности представительных и исполнительных органов власти всех уровней, и прежде всего на местах. Надо взять под повседневный контроль работу детских учреждений, школ, больниц, правоохранительных органов. Создать систему защиты человека. Поддержать слабого, организовать людей для взаимной помощи. Советы как представительные органы и местные администрации должны отвечать за это.

Кстати, уже хорошо известно — при серьезном отношении к делу конфликты между Советами и администрациями уходят в сторону. Они разгораются только тогда, когда ставят задачу разжечь эти конфликты. Так обстоит дело на всех уровнях власти, когда проблема человека исчезает, а самоцелью становится неукротимое стремление кого-то опрокинуть. Этому должен быть положен конец. Плохая или хорошая — но есть Конституция, есть законы — их надо выполнять и не пытаться увести общественное мнение в сторону от реальных проблем.

В условиях, когда средства для общегосударственных программ создания социально-культурной инфраструктуры ограничены, задачу поддержки человека важно взять на себя регионам. Региональные, местные, муниципальные программы должны объединить средства предприятий, нового предпринимательства, бюджетные источники, включая введение специальных местных налогов, средства благотворительных фондов, церковных общин и поставить их на смягчение трудностей переходного периода. Думаю, что наше совещание должно высказаться по этим вопросам.

Впервые в практике проведения совещаний благодаря инициативе наших гостеприимных хозяев практически все здесь присутствующие еще

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

вчера, то есть до начала нынешней встречи, побывали на 17 предприятиях Новосибирска, среди которых Авиационное производственное объединение им. В.П. Чкалова, объединения «Сибсельмаш», «Новосибирскмебель», «Электроагрегат», хлопчатобумажный комбинат, тепличный комбинат «Кировец» и другие.

Думается, это поможет лучше понять проблемы и заботы новосибирцев, соотнести их с положением в своих регионах, а значит, провести сегодняшний обмен мнениями с большей практической направленностью и пользой для дела.

В заключение еще раз хочу отметить, что в сложившихся трудных условиях нам необходимы согласие и его достижение мирным, честным путем. Мы должны во что бы то ни стало обеспечить демократическое развитие нашего общества, не позволить сползти к авторитарному правлению, к каким бы то ни было методам чрезвычайщины. Согласие и демократия — вот что необходимо для обеспечения процветания общества и сохранения гражданского мира.

**ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ОБЛАСТНОГО
СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
от 22 февраля 1993 г. № 1с-6-141¹**

Верховный Совет
Российской Федерации.
Хасбулатову Р.И.,
Рябову Н.Т.,
Жукову Г.С.,
Злобину К.С.

Направляю Вам Заявление руководителей органов представительной власти субъектов Российской Федерации, подписанное в Новосибирске 19 февраля 1993 года.

С уважением,

**Председатель областного
Совета народных депутатов**

Г. Шагин

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 91—95.

ЗАЯВЛЕНИЕ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В условиях катастрофического спада производства, нарастания безработицы, увеличения темпов инфляции, обнищания большинства россиян, угрожающего роста преступности проводимая в связи с подготовкой ко всероссийскому референдуму кампания убедила нас в том, что принятое седьмым Съездом народных депутатов Российской Федерации решение о референдуме было ошибочным. Состоявшиеся в регионах обсуждения на сессиях Советов, данные социологических опросов свидетельствуют об отсутствии поддержки идеи референдума в широких слоях населения.

Непрогнозируемые по своим последствиям результаты референдума в этих условиях могут привести к дальнейшему углублению конституционно-кризиса в России.

Помимо политической нецелесообразности, референдум неприемлем также из-за непомерных затрат на его проведение.

В связи с этим считаем необходимым собрать в марте 1993 года внеочередной Съезд народных депутатов России, который должен проанализировать сложившуюся ситуацию и найти пути выхода из кризиса. Со своей стороны предлагаем:

— 1993 год объявить годом стабилизации социально-экономического положения в стране, сосредоточить на этом усилия всех ветвей власти;

— внести в Конституцию Российской Федерации поправки, определяющие процедуру освобождения на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации от должности высших должностных лиц и роспуска высших органов власти, нарушивших Конституцию.

Считаем, что предлагаемые сегодня варианты «конституционных соглашений» федеральных органов законодательной и исполнительной власти неприемлемы по своей сути, так как отрицают ряд основных положений действующей Конституции Российской Федерации и Федеративного договора.

Конституция устанавливает отношения между субъектами Федерации и федеральными органами власти. Конституционным может быть признано только соглашение между ними.

Мы считаем целесообразным провести в органах представительной власти субъектов Федерации обсуждение политической ситуации в России с целью выработки предложений по выходу из кризиса.

Мы обращаемся ко всем гражданам России, Президенту, Верховному Совету, народным депутатам, Конституционному Суду, политическим партиям и движениям — объединить усилия и руководствоваться приоритетом общенациональных интересов над узкополитическими. Цена политического противостояния сегодня слишком велика — это наша Родина — Россия.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Республика Карелия	И.П. Александров ¹
Архангельская область	А.А. Гуляев
Республика Адыгея	А.Х. Тлеуж
Республика Башкортостан	Г. Рахимов
Республика Бурятия	Л.В. Потапов
Республика Алтай	В.И. Чаптынов
Республика Дагестан	М.М. Магомедов
Кабардино-Балкарская Республика	Х.М. Карлюков
Республика Калмыкия	И.Э. Бугдаев
Республика Татарстан	Ж.Ю. Баймулин
Республика Тува	К.А. Бичелдей
Удмуртская Республика	В.К. Тубылов
Республика Хакасия	В.Н. Штыгашев
Чувашская Республика	Б.М. Яковлев
Алтайский край	Л.А. Суриков
Краснодарский край	А.М. Ждановский
Брянская область	В.П. Сидоренко
Белгородская область	М.И. Бесхмельницин
Амурская область	А.Н. Белоногов
Новосибирская область	А.П. Сычев
Ленинградская область	В.А. Густов
Кировская область	А.Я. Костин
Курская область	В.Н. Лихачев
Владимирская область	В.А. Калягин
Волгоградская область	А.Г. Морозов
Воронежская область	И.М. Шабанов
Ивановская область	В.Н. Тихомиров
Иркутская область	В.В. Игнатенко
Калининградская область	Ю.Н. Семенов
Магаданская область	В.И. Кобец
Московская область	А.А. Поляков
Мурманская область	Ю.А. Евдокимов
Нижегородская область	Е.В. Крестьянинов
Новгородская область	Н.И. Гражданкин
Омская область	А.Ф. Разин
Оренбургская область	В.Н. Григорьев
Орловская область	Н.А. Володин
Пензенская область	А.Р. Лычагин
Тамбовская область	А.И. Рябов
Тверская область	М.А. Шестов

¹ Перечень подписавшихся указан с учетом пометок, сделанных от руки в оригинале документа. — *Примеч. ред.*

Заявление руководителей органов представительной власти субъектов РФ

Томская область	Г.А. Шамин
Тульская область	Ю.И. Литвинцев
Тюменская область	В.И. Ульянов
Ульяновская область	В.Л. Разумов
Челябинская область	П.И. Сумин
Читинская область	А.Ф. Эпов
Ярославская область	А.Н. Веселов [зам. председателя Ю. Колбовский]
Саратовская область	В.В. Уханев
Липецкая область	В.В. Свиридов
Курганская область	И.А. [неразб.]
Самарская область	О.Н. Анищик
Сахалинская область	А.А. Альбин
Северо-Осетинская ССР	[неразб.] (зам. председателя ВС)
Ханты-Мансийский АО	В.А. Чурилов
Чукотский АО	В.М. Етылен
Эвенкийский АО	В.А. Чепалов
Ямало-Ненецкий АО	А.И. Кузин
Коми-Пермяцкий АО	И.В. Четин
Усть-Ордынский АО	В.В. [неразб.] (зам. председателя ВС)
Таймырский АО	[неразб.]
Еврейская автономная область	[неразб.]
Костромская область	[неразб.]
Республика Саха (Якутия)	[неразб.]
Агинский Бурятский АО	Б.В. Аюшиев
Кемеровская область	[неразб.]
Рязанская область	М.М. Крючков
Красноярский край	В.А. Новиков
Ростовская область	А.В. Попов
Камчатская область	А. Ребров (зам. председателя ВС)
Хабаровский край	И.Н. Цветков
Ставропольский край	Ю.А. Гончаренко
Приморский край	[неразб.]
Республика Марий Эл	А.А. Авенкин
Карачаево-Черкесская Республика	В.Н. Савельев
Смоленская область	М.Е. Семенов
Санкт-Петербург	Б.А. Моисеев (первый заместитель)

СОВЕЩАНИЕ
народных депутатов Советов всех уровней
Российской Федерации
от 20 февраля 1993 г.¹

Повестка совещания

1. О конституционной реформе в Российской Федерации и отношении к всероссийскому референдуму 11 апреля 1993 года.

Докладчик: народный депутат Российской Федерации, координатор фракции «Россия» И.В. Федосеев

2. О взаимодействии народных депутатов Советов в Российской Федерации и роли депутатского корпуса в обеспечении конституционного пути реформ.

Докладчик: народный депутат СССР, Председатель Верховного Совета СССР А.И. Лукьянов

СООБЩЕНИЕ
о встрече народных депутатов Советов всех уровней
Российской Федерации²

20 февраля 1993 года в г. Москве по инициативе депутатской фракции «Россия» состоялась встреча народных депутатов Советов всех уровней. Во встрече принимали участие депутаты из шести республик в составе РФ, пяти краев и двадцати шести областей Российской Федерации, а также группа народных депутатов Российской Федерации и народных депутатов СССР.

На встрече обсуждены вопросы: «О конституционной реформе в Российской Федерации и отношении к всероссийскому референдуму 11 апреля 1993 года» (докладчик — народный депутат Российской Федерации, координатор фракции «Россия» И.В. Федосеев) и «О взаимодействии народных депутатов Советов в Российской Федерации и роли депутатского корпуса в обеспечении конституционного пути реформ» (докладчик — народный депутат Российской Федерации, координатор блока «Российское единство» В.Б. Исаков).

На встрече выступили: народный депутат Российской Федерации Д.Е. Степанов, депутат Иркутского городского Совета А.С. Турик, заместитель председателя Моссовета Ю.П. Седых-Бондаренко, председатель городского Совета г. Ливны Орловской области С.Н. Русинов, депутат Моссо-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 145. Л. 4.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 101–103.

вета [С.И.] Белашов, народный депутат Российской Федерации В.Н. Любимов, депутат Воронежского областного Совета А.И. Богдашкин, народный депутат СССР А.Н. Крайко, народный депутат Российской Федерации, координатор фракции «Россия» Н.А. Павлов, депутат Волгоградского областного Совета Е.В. Сорокин, председатель Сокольнического райсовета г. Москвы А.Г. Андреев, председатель Советского райсовета г. Москвы, заместитель председателя Совета председателей районных Советов г. Москвы О.А. Бектабегова, народный депутат Российской Федерации, координатор фракции «Смена — Новая политика» О.В. Плотников, депутат Чебоксарского городского Совета Р.Н. Морозов, заместитель председателя Свердловского райсовета г. Москвы Лаврушин, депутат Тамбовского областного Совета В.А. Дроздович, депутат Рязанского областного Совета Пушников, председатель Бабушкинского райсовета г. Москвы Ефремов, депутат Тульского областного Совета В.Д. Загородников, председатель Октябрьского райсовета г. Мурманска Таранов и другие. Вел встречу координатор фракции «Россия», народный депутат Российской Федерации С.Н. Бабурин.

На встрече были высказаны следующие предложения, поддержанные большинством ее участников:

1. Считать несвоевременным проведение всероссийского референдума по «Основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации» в апреле 1993 года. Осудить попытки Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и его политического окружения использовать вопрос о проведении референдума 11 апреля 1993 года как способ политического давления и шантажа на органы представительной власти с целью ограничения их конституционных прав, проведения антинародной экономической политики «шоковой терапии».

2. Рекомендовать Верховному Совету Российской Федерации отвергнуть внесенный Президентом Российской Федерации проект Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя как противоречащий Конституции Российской Федерации, открывающий дорогу правовому произволу президентских структур власти.

3. Обратиться к Советам народных депутатов всех уровней в Российской Федерации с предложением в кратчайший срок рассмотреть на сессиях соответствующих Советов внесенный Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным проект Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя.

4. Поддержать предложение о досрочных выборах Президента Российской Федерации и народных депутатов Российской Федерации в связи с тем, что Б.Н. Ельцин встал на путь систематического нарушения Конституции Российской Федерации, проводит экономическую политику, ведущую к обнищанию населения страны и разрушению его хозяйственного комплекса, а Съезд народных депутатов Российской Федерации допускает это.

5. Считать необоснованным, исходя из предварительных итогов конституционной реформы в Российской Федерации, предложение о созыве Конституционного (или Учредительного) собрания для принятия новой Конституции Российской Федерации. Вопрос о новой Конституции Российской Федерации должен быть рассмотрен в полном соответствии с действующим Основным Законом страны.

6. Добиваться высокой ответственности за соблюдение Конституции Российской Федерации всеми органами и должностными лицами государства. Поддержать предложение о рассмотрении в Конституционном Суде Российской Федерации Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

7. В целях обеспечения взаимодействия народных депутатов Советов всех уровней в восстановлении и дальнейшем обеспечении конституционного пути реформ в стране считать целесообразным создание единого координационного органа и систематическое проведение встреч народных депутатов Советов всех уровней.

В марте–апреле провести отчеты народных депутатов Российской Федерации в избирательных округах о позиции и участии депутатов в проводимой в стране социально-экономической реформе и выполнении наказов избирателей.

Координатор фракции «Россия»

С.Н. Бабурин

Конституционно-правовое закрепление монополии Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации на государственную власть (по действующей Конституции)¹

1. Ч. 1 ст. 104 — «Высшим органом государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов Российской Федерации» (иными словами, Съезд является одновременно и органом законодательной, и органом исполнительной, и органом судебной власти).

2. Ч. 2 ст. 104 — «Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации» (т.е. Съезд наделен пра-

¹ Архив ФКР.

Данное заключение было роздано 20 февраля 1993 г. на заседании рабочей комиссии по выработке конституционных соглашений. — *Примеч. ред.*

вом заниматься не только законодательной, но также исполнительно-распорядительной и судебной деятельностью).

3. П. 2 ч. 3 ст. 104 — Съезд народных депутатов определяет внутреннюю и внешнюю политику Российской Федерации (это правомочие, закрепленное в ст. 72 за «федеральными органами государственной власти Российской Федерации», без достаточных оснований и крайне нечетко закреплено лишь за одним Съездом).

4. П. 14 ст. 104 — «отмена (Съездом народных депутатов Российской Федерации)... указов и распоряжений Президента Российской Федерации» (в Конституции ничего не говорится о необходимых основаниях и процедуре такой отмены).

5. П. 5 ст. 109 — «регулярно заслушивает (Верховный Совет Российской Федерации) отчеты... избираемых им органов...» (согласно п. 4 ст. 109 Верховный Совет избирает Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации, а также судей соответствующих краевых и областных судов). Отсюда прямо вытекает, что эти судебные инстанции — ни от кого не зависимые при отправлении правосудия — обязаны отчитываться перед законодательным органом.

6. П. 9 ст. 109 — Верховный Совет Российской Федерации «устанавливает порядок организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти» (в этом случае Верховный Совет вновь наделяется прерогативой, которая по ст. 72 п. «г» принадлежит федеральным органам государственной власти Российской Федерации и вовсе не одному лишь Верховному Совету).

7. П. 19 ст. 109 — Верховный Совет Российской Федерации «вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента Российской Федерации до разрешения Конституционным Судом Российской Федерации дел об их конституционности в случае обращения Верховного Совета Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации» (важно заметить, что аналогичного симметричного правомочия Президента РФ в Конституции нет).

8. П. 20 ст. 109 — Верховный Совет Российской Федерации «отменяет постановления и распоряжения Советов Министров республик в составе Российской Федерации... в случае их несоответствия Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации» (прямое вмешательство в компетенцию исполнительной власти, противоречие со ст. 133 Конституции РФ и с п. 4 ст. 57 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР»)

9. П. 26 ст. 109 — Верховный Совет «решает другие вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации, кроме тех, которые относятся к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации» (здесь фактически воспроизводится — за некоторыми изъятиями — формула ч. 2 ст. 104, позволяющая и Верховному Совету тоже быть

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

обладателем не только законодательных, но также исполнительных и судебных правомочий).

10. Ст. 107 — «Верховный Совет Российской Федерации... постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти Российской Федерации» (в системе органов государственной власти согласно ст. 3 Конституции РФ никаких таких «распорядительных» и «контрольных» органов нет).

11. П. 8 ст. 114 — Президиум Верховного Совета Российской Федерации «публикует законы Российской Федерации...» (этим нарушается ст. 121⁵ п. 2, согласно которой Президент Российской Федерации «подписывает и обнаруживает законы Российской Федерации...»).

12. П. 2 ст. 115 — Председатель Верховного Совета Российской Федерации «представляет Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации сообщения (?) о положении республики (?) и о важных (?) вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности (данное правомочие есть по существу подмена прерогативы Президента РФ — п. 3 ст. 121⁵ Конституции — представлять Съезду народных депутатов РФ доклады «о положении в Российской Федерации», обращаться с посланиями к народу, Съезду, Верховному Совету РФ).

13. П. 3 ст. 115 — Председатель Верховного Совета предлагает Съезду народных депутатов Российской Федерации персональный состав Конституционного Суда РФ. Тем самым Президент РФ, исполнительная власть не участвует в формировании этого важнейшего органа конституционного надзора. Указанное полномочие Председателя Верховного Совета было закреплено Законом РСФСР от 06.05.1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР», т.е. тогда, когда в России еще не было Президента и когда именно Председатель Верховного Совета являлся высшим должностным лицом государства. Однако с 24 мая 1991 г. высшим должностным лицом Российской Федерации является Президент РФ, и в силу этого ему должно принадлежать рассматриваемое полномочие.

14. Ст. 120 — Съезд народных депутатов РФ и Верховный Совет РФ «осуществляют контроль за деятельностью всех подотчетных им государственных органов» (поскольку нет ясного и конкретного определения того, что означает такой «контроль», контролеры — по ст. 120 — получают полную свободу рук, могут как угодно обращаться с подотчетными им госорганами).

15. Ст. 122 — Совет Министров Российской Федерации подотчетен Съезду народных депутатов РФ и Верховному Совету РФ. Эта норма сводит на нет подотчетность Совета Министров Президенту РФ, а также правомочие Президента руководить деятельностью Совета Министров (п. 6 ст. 121⁵).

16. Ст. 125 — за Съездом народных депутатов РФ и за Верховным Советом РФ закрепляется правомочие «решать вопросы государственного управления», т.е. правомочие исполнительной власти.

17. Ст. 121⁶ — «Полномочия Президента Российской Федерации не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно». Мало того, что эта норма составлена в оскорбительном для высшего должностного лица государства, всенародно избираемого Президента тоне, презюмирует в нем правонарушителя. Она, равно как и другие нормы Конституции, не содержит аналогичных предписаний и запретов для органов законодательной власти. Получается, что последние по Конституции могут делать все то, что воспрещено Президенту по ст. 121⁶.

18. Ст. 185 — за Съездом народных депутатов РФ закрепляется право производить «временное приостановление действия отдельных статей Конституции». Но при этом не указывается ни конкретных статей, могущих быть приостановленными, ни конкретных условий, при которых можно приостанавливать действие «отдельных норм», ни конкретных сроков их приостановления. Таким образом, Съезд народных депутатов откровенно закрепляет за собой право на произвол.

Выводы

1. Закрепленный в Конституции РФ дисбаланс законодательной, исполнительной и судебной властей (с огромным перевесом в пользу законодательной власти) чрезвычайно дестабилизирует конституционный строй России, обостряет политическую обстановку в стране.

2. Конституция Российской Федерации после изменений, произведенных в ней седьмым Съездом народных депутатов РФ, резко усилила (по сравнению с Конституциями РФ, действовавшими на 24.05.1991 г. и 21.04.1992 г.) монополизацию государственной власти в России Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ.

3. Происшедшая монополизация, сочетающаяся с состоянием полной безответственности законодательного корпуса перед многонациональным народом страны, которому одному принадлежит вся власть в Российской Федерации, должна быть квалифицирована с политико-юридической точки зрения как действительный, реальный КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПЕРЕВОРОТ, ибо оказались подорванными «незыблемые основы конституционного строя России», народовластие и разделение властей (ст. 1 ч. 2 Конституции Российской Федерации).



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

З. 2 февраля 19 93 г.
№ Пр-267
г. МОСКВА

Взамен ранее посланного

OL-14400 24.02.93

44

Верховному Совету Российской Федерации

**Председателю Верховного Совета
Р.И.Хасбулатову**

Вношу для рассмотрения на ближайшем совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации проект Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации.

Б.Ельцин

Б.Ельцин

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1 Д. 1031. Л. 74-78.

Проект
от 23 февраля 1993 г.

СОГЛАШЕНИЕ федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации

Президент Российской Федерации в качестве главы государства, высшего должностного лица Российской Федерации и

Верховный Совет Российской Федерации в качестве постоянно действующего органа Съезда народных депутатов Российской Федерации

с целью создания необходимых условий для политической стабилизации общества и вывода страны из экономического кризиса,

исходя из составляющих незыблемые основы конституционного строя принципов народовластия, федерализма, республиканской формы правления, разделения властей,

руководствуясь Постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»,

на период до вступления в силу новой Конституции Российской Федерации принимают на себя следующие обязательства.

I. Президент Российской Федерации гарантирует неукоснительное соблюдение следующих обязательств:

1.1. Не вмешиваться в прерогативы законодательной власти, обеспечивать соблюдение конституционного принципа разделения властей всеми органами исполнительной власти.

1.2. Не использовать право законодательной инициативы для внесения законопроектов, нарушающих баланс властей.

1.3. Обеспечивать строгое соответствие указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Совета Министров — Правительства Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации.

1.4. Оперативно информировать Верховный Совет Российской Федерации о мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности Российской Федерации.

1.5. Создавать условия для эффективной работы Совета Министров — Правительства Российской Федерации; обеспечивать приоритет в отношении экономических проектов и незамедлительное внесение их в порядке законодательной инициативы; все проекты указов, а также проекты законов, касающиеся бюджетных расходов, подлежат согласованию с Правительством.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

1.6. Совместно с субъектами Российской Федерации разработать Программу мер по реализации Федеративного договора.

1.7. Обеспечивать защиту территориальной целостности Российской Федерации и ее субъектов, используя все необходимые меры, предусмотренные Конституцией и законами Российской Федерации.

1.8. Принимать меры по поддержке и усилению интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств.

1.9. Обеспечивать защиту россиян за пределами Российской Федерации, принимать меры по урегулированию конфликтов, угрожающих жизни и безопасности россиян.

II. Верховный Совет Российской Федерации гарантирует неукоснительное соблюдение следующих обязательств:

2.1. Не вмешиваться в прерогативы исполнительной власти, обеспечивать соблюдение конституционного принципа разделения властей всеми органами и структурами представительной власти; руководствуясь закрепленным в статьях 1 и 3 Конституции Российской Федерации принципом разделения властей, не применять с момента подписания настоящего Соглашения часть 2 статьи 104 и пункт 26 статьи 109 Конституции Российской Федерации.

2.2. Пресекать действия, направленные на воспрепятствование выполнения органами исполнительной власти своих полномочий.

2.3. Не принимать законодательных актов и поправок к ним, нарушающих установленный настоящим Соглашением баланс властей; внести в действующее законодательство необходимые поправки, обеспечивающие поддержание этого баланса и соблюдение конституционного принципа разделения властей.

2.4. Обеспечивать своевременное формирование законодательной базы по защите прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств. В первоочередном порядке, в месячный срок рассматривать законодательные инициативы, направленные на обеспечение экономической реформы;

2.5. Создавать законодательную основу для реализации Федеративного договора как составной части Конституции Российской Федерации.

2.6. Принимать все необходимые законодательные меры по защите территориальной целостности Российской Федерации и ее субъектов, пресечению вооруженных конфликтов, попыток силой решать национальные и территориальные споры, попыток насильственного смещения конституционных органов власти.

2.7. Согласовывать с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации деятельность в рамках Межпарламентской ассамблеи Содружества Независимых Государств.

III. Президент Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации, исходя из принятых на себя обязательств, согласились в том, что:

3.1. Управление федеральным имуществом осуществляется Правительством Российской Федерации. Упраздняются или передаются в систему исполнительной власти либо переводятся в подчинение Правительства Российской Федерации находящиеся в ведении Верховного Совета ведомства и структуры, осуществляющие исполнительные и распорядительные функции. В частности, упраздняется Российский фонд федерального имущества. Переводятся в систему исполнительной власти федеральные внебюджетные фонды. Переводятся в подчинение Правительства Российской Федерации, оставаясь подотчетными Верховному Совету Российской Федерации, Центральный банк России, Внешэкономбанк и Внешторгбанк, Госкомстат России, Пенсионный фонд Российской Федерации. Руководители указанных ведомств вводятся в состав Правительства Российской Федерации.

3.2. Принятие кредитно-эмиссионных решений осуществляется Верховным Советом Российской Федерации только по согласованию с Правительством Российской Федерации.

3.3. Гарантируются права граждан на местное самоуправление, обеспеченное материальными и финансовыми ресурсами, защищенное от произвольного вмешательства государства, его органов и должностных лиц.

IV. Президент Российской Федерации и Верховный Совет Российской Федерации, признавая назревшую необходимость осуществления демократической конституционной реформы в Российской Федерации, согласились в том, что:

4.1. Воздерживаются от законодательных инициатив по изменению и дополнению Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, а также по принятию новой Конституции Российской Федерации действующим составом народных депутатов Российской Федерации.

4.2. Для принятия новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации будет избрано (сформировано) Конституционное собрание.

V. Гарантии Соглашения:

5.1. В случае констатируемого Конституционным Судом Российской Федерации неисполнения настоящего Соглашения Президентом Российской Федерации следует отставка Президента Российской Федерации, принимаемая Съездом народных депутатов Российской Федерации.

5.2. В случае констатируемого Конституционным Судом Российской Федерации неисполнения настоящего Соглашения Верховным Советом Российской Федерации Президентом Российской Федерации осуществляется роспуск Верховного Совета Российской Федерации и прекращаются полномочия должностных лиц Верховного Совета Российской Федерации, избранных Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Порядок и сроки выборов нового состава Верховного Совета Российской Федерации в этом случае устанавливаются Президентом Российской Федерации.

**Президент
Российской Федерации**

**Верховный Совет
Российской Федерации**

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

26 февраля 1993
г. Пр-279

№
Москва

Организовать пр. Ве

И. В. Ф. С. П. Р. Е. М. И. N. B.

01-01599 49
27.02.93.

В. СРОЧНО

ПОСЛАНИЕ

Президента Российской Федерации
Верховному Совету Российской
Федерации

КОНТРОЛЬ

В разрешении возникшего в стране конституционного кризиса и особенно в устранении тех его причин, которые коренятся в самой действующей Конституции РФ, ключевая роль - у законодательной власти.

Прошу Верховный Совет РФ и Съезд народных депутатов РФ в случае подготовки каких-либо изменений Конституции Российской Федерации предварительно рассмотреть ежегодное послание Конституционного Суда РФ о состоянии конституционной законности в Российской Федерации и учесть содержащиеся там оценки. Я обратился в Конституционный Суд РФ с просьбой не задерживать подготовку послания и направить его Верховному Совету РФ безотлагательно.

Б. Ельцин

С. 02 037.

3-10-5
01.0393

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 79.

**СООБЩЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 3 марта 1993 г.¹**

Средствам массовой информации

Завтра в Доме Советов состоится обсуждение повестки дня предстоящего Съезда народных депутатов России.

Предлагаемый ниже проект документа выносится для обсуждения народным депутатом Олегом Румянцевым от имени Рабочей группы Конституционной комиссии Российской Федерации.

**Пресс-секретарь
Конституционной комиссии Российской Федерации**

Проект
от 4 марта 1993 г.
вносится народными депутатами
Российской Федерации
О.Г. Румянцевым,
В.С. Полосиным,
Е.А. Амбарцумовым

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ²**

Обсудив вопрос о подготовке к референдуму по основным положениям новой Конституции Российской Федерации, назначенного на 11 апреля 1993 года, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. В соответствии с ч. 3 ст. 106 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России предложить Президенту Российской Федерации совместно с Верховным Советом Российской Федерации выступить инициатором созыва восьмого внеочередного Съезда народных депутатов Российской Федерации 24 марта 1993 года.

¹ Архив ФКР.

Приложение к данному сообщению см. на с. 556–557 данной книги. — *Примеч. ред.*

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 108.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

2. Обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением выступления на восьмом внеочередном Съезде народных депутатов Российской Федерации с совместной законодательной инициативой по изменению положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

3. Образовать рабочую группу Верховного Совета Российской Федерации для выработки совместно с Президентом Российской Федерации проекта повестки дня, порядка проведения и проектов решений восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации в следующем составе: Р.И. Хасбулатов, Н.Т. Рябов, М.А. Митюков, О.Г. Румянцев, В.Д. Мазаев, В.Б. Исаков, И.В. Муравьев, В.С. Полосин, Е.А. Амбарцумов, В.Л. Шейнис, В.И. Новиков.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ
СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 4 марта 1993 г.¹

**О созыве восьмого (внеочередного)
Съезда народных депутатов Российской Федерации**
*Председательствует Председатель Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

[...]

Председательствующий. [...]

Повестка принимается.

Позвольте по первому вопросу предоставить слово Рябову Николаю Тимофеевичу. (*Шум в зале.*) Ну дайте возможность хотя бы начать работу. Все. Пожалуйста, Николай Тимофеевич. (*Шум в зале.*) Ну подождите. Пожалуйста, Николай Тимофеевич. (*Шум в зале.*)

Из зала. Пискунов просит слова.

Председательствующий. Ну подождите. Николай Тимофеевич, Вы начнете? Начинайте. (*Шум в зале.*)

Н.Т. Рябов. Уважаемые народные депутаты! Уважаемый президиум! (*Шум в зале.*) В соответствии с поручением Верховного Совета, сделанным на прошлой неделе, мы сегодня вновь возвращаемся к тому, чтобы уже более предметно обсудить один из важных вопросов политической жизни общества — вопрос о созыве Съезда народных депутатов в связи с референдумом.

Думаю, не стоит сейчас акцентировать ваше внимание на происхождении самой идеи референдума — это всем хорошо известно.

Всероссийской референдум 11 апреля готовится в соответствии с постановлением седьмого Съезда народных депутатов о стабилизации конституционного строя Российской Федерации. Принятию данного постановления, как вы помните, предшествовали драматические события, обострившие конфликт между законодательной и исполнительной властью, грозивший вылиться в тяжелейший конституционный кризис.

Плодом компромисса между двумя ветвями власти, достигнутого в результате многотрудных переговоров, и стало постановление о стаби-

¹ Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 13 (ч. 1 и 2). С. 12–47.

лизации конституционного строя Российской Федерации. В постановлении предусмотрено проведение всероссийского референдума (подчеркиваю, по основным положениям новой Конституции Российской Федерации) 11 апреля. Текст выносимого на референдум проекта основных положений, согласованный с Президентом и Конституционным Судом, Съезд поручил утвердить Верховному Совету Российской Федерации. В случае несогласия по отдельным формулировкам проекта Съезд предложил вынести его на альтернативное голосование.

Согласно данному постановлению, проект основных положений новой Конституции должен быть направлен всем субъектам Российской Федерации и опубликован не позднее 31 марта 1993 года.

Итак, в момент принятия постановления седьмого Съезда всероссийский референдум рассматривался нами как фактор преодоления возникшего политического кризиса и как важный этап в конституционной реформе Российской Федерации. Однако последующее развитие событий, характеризующихся прежде всего дальнейшим углублением социально-экономического кризиса, постоянно снижающимся уровнем жизни населения, побудило многие политические силы в стране критически оценить саму идею проведения референдума по основным положениям новой Конституции, и особенно целесообразность ее проведения весной этого года.

У вас, уважаемые коллеги, на руках имеются документы от органов представительной и исполнительной власти различных уровней, от граждан, депутатов, «круглых столов», политических партий и движений, профессиональных союзов и так далее. В них авторы весьма отрицательно относятся к идее проведения референдума 11 апреля, считая ее если не вредной, ведущей к разрушению России (и так пишут), то по меньшей мере бесполезной. В частности, за созыв Съезда народных депутатов Российской Федерации и отмену решения о проведении всероссийского референдума высказался Председатель Конституционного Суда Зорькин. О необходимости созыва внеочередного Съезда народных депутатов в своих публичных выступлениях неоднократно заявлял Президент Российской Федерации Борис Николаевич Ельцин. Я должен особо обратить ваше внимание на этот момент. В соответствии со статьей 106 Конституции инициатива созыва Съезда принадлежит наряду с другими и Президенту. Но Конституция не определяет, в какой конкретно форме может быть инициировано это предложение. По смыслу предполагается, что оно должно быть выражено в какой-то объективированной форме, в частности, в виде публичного заявления, выступления.

Конечно, это не единственная форма, может быть и письменное обращение, к слову, мы их имеем от других инициаторов.

Сомнение в целесообразности проведения 11 апреля сего года всероссийского референдума высказали многие участники второго заседания «круглого стола». Есть резолюция заседания за двумя подписями — Шумейко и Рябова.

В Верховный Совет поступили обращения об отмене референдума от 66 органов представительной власти, принятые на сессиях Советов народных депутатов, заседаниях малых Советов; от 60 руководителей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации; от президиума Совета независимых профсоюзов России, отраслевых профсоюзов, территориальных, межсоюзных профорганов; от участников совещаний руководителей городских и районных Советов народных депутатов, которые состоялись в большинстве регионов.

Я позволю себе коротко процитировать письмо от собрания в городе Ртищеве Саратовской области: «Выражая мнение абсолютного большинства работающих на предприятиях города, заявляем, что проведение референдума 11 апреля текущего года является бесполезным мероприятием, а 20 миллиардов рублей, ассигнованных на его проведение, целесообразнее направить на решение социальных проблем. Если мы стоим на принципах демократии, если продолжаем строить правовое государство, то мы должны научиться работать в условиях действительного разделения властей. Исполнительная власть должна научиться работать с «неудобной» представительной властью, а представительная власть — с «неудобной» исполнительной и на этой основе создать условия для стабилизации обстановки в стране, вывода ее из кризиса.

Верховный Совет Республики Карелия вошел в Верховный Совет Российской Федерации с инициативой о созыве внеочередного Съезда народных депутатов и отмене решения о проведении референдума. С такой же законодательной инициативой выступили Краснодарский край, Нижегородский, Самарский, Кемеровский (вместе с главой администрации), Саратовский областные Советы. За созыв внеочередного Съезда народных депутатов по вопросу отмены референдума выступили 219 народных депутатов Российской Федерации, подписавших соответствующее обращение.

Таким образом, формальная основа созыва Съезда, предусмотренная статьей 106 Конституции, у нас имеется.

Вместе с тем понимание многими того факта, что предстоящий референдум имеет весьма малую ценность, позволяет предполагать и то, что самим организаторам и сегодняшним сторонникам референдума он

нужен как инструмент отвлечения народа от основных проблем, прежде всего от тех, которые связаны с преобразованием отношений собственности, с «народной» приватизацией, дезинтеграцией общества, его жизнеобеспечением.

В связи с этим встает проблема: кто и когда должен рассмотреть вопрос о целесообразности (а по мнению некоторых, и о законности) проведения референдума? Существуют разные мнения. Одни считают, что это вполне по силам Конституционному Суду, и предлагают ему это сделать, усматривая, что постановление седьмого Съезда народных депутатов нарушает целый ряд статей действующей Конституции и статьи Закона о референдуме Российской Федерации. Это можно было бы признать обоснованным, если бы не одно «но». Дело в том, что сам Конституционный Суд, подписываясь под тройственным соглашением (а вы его помните, оно было заключено во время седьмого Съезда), не имеет уже, на наш взгляд, достаточных оснований для признания собственного решения неконституционным. Другие полагают, что можно отменить референдум путем заочного опроса депутатского корпуса. Эту идею сформулировал председатель ФНПР Игорь Евгеньевич Клочков. Однако это неприемлемо, во-первых, потому, что такого института, как заочный опрос депутатов с целью принятия правового акта, не существует, а во-вторых, заочный опрос для принятия решения противоречит сущности парламентской деятельности, связанной с гласным обсуждением вопросов.

Из той политической группы, которая заинтересована в референдуме независимо от его результатов, заявляют, что никто не вправе возвращаться к вопросу о референдуме, если его механизм уже запущен. Полностью игнорировать эту точку зрения, хотя она абсолютно некорректна с позиции догмы права, нельзя. Сегодняшняя политическая ситуация требует от нас каких-то определенных решений в случае отмены референдума. Именно с этих позиций нам надо учитывать точку зрения этих политических сил.

Если же говорить об этом вопросе с позиции юриспруденции, то, по нашему мнению, абсолютно законными будут отмена, перенос референдума, назначение его по другому поводу только тем органом, который принял решение о его проведении. Это будет полностью соответствовать статье 9 Закона о референдуме РСФСР. Причем в том же самом порядке. Поэтому, учитывая общественное мнение о целесообразности референдума, мы предполагаем вернуться к этому вопросу именно на Съезде народных депутатов, который и принимал ранее это решение. Вот почему

вопрос о созыве восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов внесен в повестку дня.

Теперь о дате Съезда. Предложения поступают самые разные. Немалая часть депутатов полагает, что с момента принятия решения о созыве Съезда до его начала должно быть достаточное время, по крайней мере не менее двух-трех недель. Забота о качестве подготовки принятой повестки дня совершенно необходима, это правильно. Но давайте не забывать при этом о двух вещах.

Первое. Съезд — внеочередной, и на него надо выносить один вопрос, ради которого его, собственно говоря, предлагают созвать многие политические силы, мнение их у вас на руках. Для обычного перечня вопросов повестки дня будет созван очередной Съезд. Кстати, дата его проведения, примерная повестка дня уже определены, по крайней мере два вопроса там уже определены точно.

Кроме того, предварительная организация подготовки к Съезду уже идет полным ходом в соответствии с вашим же ранее обсуждавшимся здесь поручением. Я должен доложить Верховному Совету, что состоялось заседание рабочей группы. Все вопросы, которые могли возникнуть по подготовке Съезда, начиная от предоставления помещений и гостиниц и так далее, сегодня рассматриваются в весьма положительном плане. Завтра у нас очередное заседание. Думаю, если мы сегодня примем решение по созыву Съезда, нам придется рассмотреть и смету расходов этого Съезда, проект ее тоже подготовлен и вам сразу же будет роздан. То есть в этом отношении проблем не существует.

Второе. Сроки, установленные законом. Если мы позволим себе затянуть решение о дате Съезда, то вольно или невольно берем на себя ответственность за всю организационную неподготовленность к референдуму. А само последующее решение об отмене референдума теряет тогда свою легитимность. Об этом уже неоднократно писалось, это обсуждалось в парламентских фракциях, но это надо обязательно иметь в виду. Нам нельзя допускать, чтобы малейшая тень подозрения в нарушении законов легла на Съезд. Поэтому есть предложение созвать Съезд 10 марта, то есть по крайней мере за 31 день до даты проведения референдума.

В связи с этим должен сообщить вам некоторые вещи, связанные с текстом проекта основных положений. Если вы обратитесь к тексту постановления седьмого Съезда о стабилизации конституционного строя, то увидите, что в нем не определены орган или те политические силы или какие-то группы, которые должны составлять, разрабатывать текст проекта основных положений. А речь идет, подчеркиваю, об основных

положениях проекта Конституции, потому что некоторые выступающие предлагают самые разные вопросы. Чтобы не путаться, обратитесь, пожалуйста, к тексту постановления и к официальному толкованию, данному тем же седьмым Съездом. И тогда все становится на свои места, исключается всякая спекуляция. Для того чтобы включить иные вопросы, нужно иное решение Съезда.

Исходя из этого, а также из общего смысла конституционных реформ, мы полагали, что это должна быть инициатива Конституционной комиссии. Именно поэтому разработкой проекта основных положений занялась рабочая группа. Рабочая группа выполнила свою часть работы, представила текст Президиуму Верховного Совета для того, чтобы через него направить в комитеты и комиссии, Президенту, Председателю Конституционного Суда. Однако должен вам сказать, что это было, если мне память не изменяет, примерно 7 февраля 1993 года. 9 февраля состоялось заседание Конституционной комиссии, рассмотревшей на своем пленарном заседании вопрос о проекте основных положений новой Конституции, но никакого решения по этому вопросу принято не было. И несмотря на официальное направление Президенту Российской Федерации проекта основных положений, никакого ответа — приемлемы или неприемлемы эти положения — официально тоже не поступило.

В связи с этим, на наш взгляд, достаточно проблематично сейчас ставить вопрос о том, чтобы Верховный Совет принимал на себя обязанность разработки и принятия этого текста. Он должен утвердить текст, это верно. Но это — совсем другая процедура. И я прошу этот момент учитывать.

И в заключение, уважаемые коллеги, я хотел бы сказать буквально в течение двух минут следующее.

В обществе все более зреют настроения в пользу необходимости достижения общенационального демократического согласия, выработки всеми общественными, политическими силами, ветвями власти единого подхода к проведению реформ. Мы не можем и не имеем права позволить себе дальнейшее взаимное непонимание, отчужденность, а тем более противостояние. Это было бы на руку тем, кто опрометчиво считает, что чем хуже, тем лучше. Для кого лучше? Только тем силам, которые хотят повернуть назад наше общество, либо тем, кто — осознают они это или нет — прямо содействует распаду России.

Главное сейчас — предотвратить дальнейший спад производства, остановить уже начавшийся виток гиперинфляции, падение жизненного уровня людей. И в то же время это надо сделать так, чтобы не тормозить начавшиеся процессы приватизации, акционирования, утверждения са-

мостоятельности регионов, усиления власти местных органов. Времени упущено много, наделано немало ошибок, но их будет гораздо больше, если мы не сумеем обуздать ситуацию, не возьмем ее под общий контроль. Ведь все мы понимаем, что без этого разразится анархия, а она неизбежно приведет к диктатуре. А если понимаем, то и надо действовать соответствующим образом. Стремление не допустить окончательной потери управления обществом означает сейчас только одно — достичь совместной договоренности по основным проблемам сегодняшнего дня.

Давайте реально посмотрим, что может дать именно в нынешних условиях такое, в общем-то дорогое, мероприятие, как всероссийский референдум. Речь идет о вынесении на высший суд — суд народа — базовых положений будущего Основного Закона Российской Федерации. Мы ведь уже столкнулись с тем, что сформулировать сами вопросы очень сложно. И здесь наметилось острое противоборство. Не менее остро встали и вопросы: какой орган должен принимать Конституцию и когда это возможно? Ведь еще нет согласованного текста. Становится все более ясным, что по всем этим вопросам добиться общего согласия в ближайшее время вряд ли удастся.

Но, допустим, референдум состоялся. Каковы могут быть его итоги? Как разделятся голоса? Ведь всем ясно, что значительного перевеса ни одна из точек зрения не получит. И что же тогда? Новая, еще более острая конфронтация и радикализация, противостояние в обществе. Разве этого мы ждем от референдума?! Может ли плодотворно работать в такой обстановке Правительство? Можем ли мы реализовать в этих условиях антикризисную программу? Нет, нет и нет.

Сегодня наше мужество состоит в том, чтобы не слепо следовать ранее принятым и, наверное, нужным, как мы говорили в тех обстоятельствах, решениям (я имею в виду решения седьмого Съезда), а своевременно, если условия изменились, их пересматривать, и пересматривать в правильном направлении. Сейчас мы должны отбросить ложные амбиции, найти в себе силы прямо сказать: в нынешних условиях проведение референдума нецелесообразно, более того, это отбросит весь процесс демократических преобразований назад.

Спасибо за внимание.

[...]

И.В. Федосеев, *Ангарский территориальный избирательный округ, Иркутская область, член Совета Республики.*

Уважаемый Николай Тимофеевич! Вначале одно уточнение. Президиум рассмотрел вопрос 29 января, поэтому и у Президента, и у комитетов и комиссий было достаточно времени, чтобы дать замечания.

Теперь вопрос. Прежде чем ответить, нужен или не нужен референдум, соответственно, нужен или не нужен Съезд, надо уяснить: а с чем же хотели бы Верховный Совет, Президент обратиться к народу. Борис Николаевич почему-то свои три вопроса держит, как камень за пазухой, для того чтобы в нужный момент вытащить и ударить. Вчера я имел честь задать вопрос Сергею Александровичу Филатову: «Когда будут обнародованы предложения Президента?» Он ответил: «Не ранее, чем вы рассмотрите вопрос о созыве внеочередного Съезда». Думаю, мы не можем принять решение о созыве внеочередного Съезда, не зная, с чем Президент хотел бы обратиться к народу.

Николай Тимофеевич, не считаете ли Вы целесообразным, прежде чем проголосовать, быть или не быть Съезду, быть или не быть референдуму, немедленно спросить у Бориса Николаевича Ельцина, какие предложения он готов вынести на всенародный референдум.

И последнее. Всем депутатам, которые присутствуют на сессии, надо раздать тот вариант, который рассмотрели Верховный Совет и Президиум Верховного Совета.

Н.Т. Рябов. Должен сказать, что этот вариант был роздан всем народным депутатам, это понятно.

Теперь о вопросах Президента и проведении референдума. Считаю, что их нельзя, не надо ставить в одну связку. В этой критической ситуации надо проводить собственную политику. Всем предельно ясно, что предложения, выходящие за рамки постановления, официального толкования, ни под каким видом не могут быть приняты. Это совершенно иной предмет референдума и совершенно иное решение. Если оно будет вынесено перед Съездом или когда-либо, то мы и будем рассматривать эту инициативу опять-таки в установленном законом порядке. То ли это будет вопрос о референдуме, то ли это будет вопрос о внесении соответствующих изменений и дополнений в Конституцию в порядке законодательной инициативы Президента. Но я еще раз подчеркиваю: идти на поводу у каких бы то ни было сил, не отвечая на потребности общества сегодня, недопустимо. Нельзя действительно втягивать себя в эту игру — вы подождите, я дам тогда; мы ждем, а потом возникнет еще какая-то ситуация... Эта политическая игра нам дорого обойдется! Для нас сейчас важнее мнение наших территорий, субъектов Федерации, ведущих политических сил и огромной части депутатского корпуса.

[...]

Председательствующий. Уважаемые коллеги, я призываю вас к спокойному деловому обсуждению. Хотел бы дополнительно сказать, что когда еще месяц, если не больше, тому назад мы встречались с Пред-

седателем Конституционного Суда, с Президентом, этот вариант тоже рассматривался. И, кстати, Председатель Конституционного Суда даже как-то изъявлял определенное согласие с таким, может быть, вариантом: Конституционный Суд мог бы отменить это печально знаменитое постановление. Но дело в том, что, откровенно говоря, возразил-то я, возразил (я хочу, чтобы вы знали, почему) именно из-за того, что депутаты настроены исключительно подозрительно. Работающие здесь члены Верховного Совета это знают, а те, которые не работают, наверняка начали бы рассуждать приблизительно так, как сейчас здесь высказываются, что, мол, Съезд отстраняют от принятия решений. И такое мнение, вы знаете, наверняка возникло бы. Это одно обстоятельство, почему я лично возразил против такого подхода к этому вопросу.

Второе обстоятельство. Отменять или не отменять референдум (мы, кстати сейчас и не можем это обсуждать: это вопрос Съезда), тоже не так-то просто, поскольку Съезд дал гражданам право на проведение референдума. Вот у меня, например, возникают сомнения: так ли уж просто вновь осуществить реституцию, возвратит себе это данное право? Если бы мы взамен этого, пусть даже абстрактного права, с абстрактными вопросами, предложили бы нечто существенное, тогда, наверное, граждане поддержали бы нас. Отсюда, между прочим, возникла идея досрочного проведения выборов и федерального президента и федеральных парламентариев, чтобы убедительно показать гражданам, что да, мы согласны с вами и считаем нецелесообразным проведение референдума, но мы вам предлагаем референдум в его абсолютном выражении, чтобы вы персонально смогли избрать ту власть, которую хотите.

Вот как мне кажется, мы можем ставить вопрос на Съезде, а не так — сначала взяли и решили, а теперь изменилась обстановка — перерешаем. Вопрос не так прост, как иногда нам пытаются его преподнести.

Н.Т. Рябов. Правильно. Руслан Имранович, я ведь постарался в своем докладе как раз об этом сказать: осуществить, говоря сюрреалистическим языком, двухстороннюю реституцию — с одной стороны, решение о референдуме...

Председательствующий. Уважаемые коллеги, хотите еще задавать вопросы? Пожалуйста, первый микрофон.

В.К. Варов, *Октябрьский территориальный избирательный округ, г. Санкт-Петербург, член Совета Республики.*

Уважаемый Николай Тимофеевич, у меня три очень коротких вопроса.

Первый. Мы помним, первый Съезд принимал решение о проведении референдума по Основам, затем седьмой, плюс конституционные

формы, обязательные для Съезда и для Верховного Совета в отношении референдума о земле. Со времени седьмого Съезда прошло более двух с половиной месяцев и пунктом 1 известного всем постановления Съезда Верховный Совет обязывался обеспечить все для проведения референдума.

Но не кажется ли Вам, что Верховный Совет буквально до сего дня саботировал выполнение этого решения. Вместо его выполнения сделал все, чтобы просаботировать референдум, и этим самым проявил как раз тот страх перед референдумом, о котором Вы говорите.

Второй вопрос. Не кажется ли Вам, что Ваши ссылки на так называемое общественное мнение, которое, как правило, есть не что иное как мнение огромного количества начальников, — это неправомерная подмена мнения народа, которое можно выявить только на референдуме?

И третий. Когда Вы говорите о том, что вместо референдума надо провести Съезд и он все решит, не кажется ли Вам, что именно народы России убедились, что ни один Съезд, к сожалению, еще до сих пор не принял решений, которые бы выполнялись, в том числе на уровне соглашения. То есть если восьмой Съезд что-то и примет, в чем я сомневаюсь, то уверены ли Вы, что вот тут-то все и будет выполнено?

Вот три вопроса. Ответьте, пожалуйста.

Н.Т. Рябов. Первый вопрос о том, что предложение о проведении референдума по Основным положениям было принято еще на первом Съезде. Абсолютно верно. Но не надо забывать динамики и конституционных реформ. С момента первого Съезда многие положения, которые пришли или должны быть в будущем, включены в настоящее. Это касается и прав человека, это касается новой системы производственных отношений, это касается и введения новых институтов власти, в том числе президентства, и так далее.

Мы пошли именно по этому пути. По существу, мы стали соединять эволюционное реформирование действующей Конституции и разработку проекта новой.

В.К. Варов. Николай Тимофеевич, я говорю о нарушении законности.

Н.Т. Рябов. Факт остается фактом. И именно поэтому те решения, которые были приняты на первом Съезде, могут и должны быть поставлены под сомнение.

Второе. Нет постановления Съезда о том, что Верховный Совет обязывается сделать все для проведения референдума. Смысл принятого постановления несколько иной, о чем я уже говорил неоднократно.

Следующее. Ссылки на общественное мнение неправомерны. Я могу с Вами согласиться только отчасти, но у нас есть документы, которые в точном соответствии со статьей 106 Конституции требуют от нас рассмотрения и принятия решений.

Далее. Не кажется ли Вам, что может быть и такое: Съезд решит, а выполнено не будет. А не кажется ли Вам, Владимир Константинович, что Президент принимает решения, а никто их не выполняет. Давайте тогда и это посмотрим...

Все. Я ответил на все вопросы.

[...]

(После перерыва)

Председательствующий. Уважаемые коллеги, прошу рассаживаться, занимать свои места.

Как вы знаете, я вчера–позавчера был на заседании Северного совета. Вы меня все время ругаете, ругаете, а я посмотрел, как ловко спикер ведет заседание, и сам себе задаю вопрос: за что меня ругают все время? Спикер там высказывает такие просьбы или замечания: ведите себя соответствующим образом, не говорите грубо, артикуляция должна быть соответствующей, не жуйте слова, называйте фамилии для стенограммы и прочее. Я думаю, что, если бы я половину этих замечаний сделал, вы бы меня давно уж прогнали!

Прошу подготовиться к регистрации. Уважаемые коллеги, надо записываться для выступлений. Я понимаю, что будет дискуссия. Так? Давайте определимся со временем. Посмотрим, как начнется обсуждение, запись покажет, наверное... Конечно, такой вопрос, что надо дать возможность выступить всем желающим членам Верховного Совета, имея в виду, что отказ от созыва Съезда невозможен. Мы сейчас с вами не определяем, быть или не быть референдуму. Пожалуйста, не забудьте, что это определит Съезд, и, конечно, вы там сумеете выступить, обосновать свое мнение. Сейчас мы с вами решаем вопрос, который в какой-то степени предопределен, потому что было конкретное решение субъектов Федерации. Напоминаю вам, что по соответствующим статьям Конституции мы обязаны созвать Съезд. Другое дело, какая повестка дня будет. Откровенно вам скажу: не хотелось бы, чтобы мы пытались на этом внеочередном Съезде решать какие-то другие вопросы при всей их актуальности. Почему? Потому, что должен проводиться очередной Съезд, на который, конечно, и надо готовить в соответствующем режиме все вопросы так, как полагается, и так, как мы это с вами делали. А на этом Съезде,

как мне кажется, надо рассмотреть практически один конкретный вопрос. Вот это я бы просил вас иметь в виду.

Прошу регистрироваться.

Результаты регистрации

Совет Республики

Всего депутатов..... 125

Присутствует99

Отсутствует26

Совет Национальностей

Всего депутатов..... 122

Присутствует88

Отсутствует34

Кворум имеется, можем работать.

Председательствующий. [...] Слово — Исакову Владимиру Борисовичу, от «Российского единства», подготовиться Витебскому Виталию Яковлевичу.

В.Б. Исаков. Уважаемые народные депутаты! Ситуация, сложившаяся вокруг всенародного референдума, все больше и больше напоминает странную игру. С одной стороны, Президент — за проведение референдума, но с другой — отказывается показывать вопросы, которые он предлагает вынести на референдум. С одной стороны, Президент — за соблюдение постановления Съезда от 12 декабря, но с другой — сам же предлагает соглашение, которое перечеркивает это постановление от первого до последнего пункта. И наконец, Президент за созыв внеочередного Съезда, но настаивает, чтобы Съезд прошел за один день и рассмотрел всего один вопрос, не более.

Приходится признать, что, призывая к сотрудничеству и конструктивному взаимодействию, Президент своими выступлениями, заявлениями о неподчинении Конституции все более и более дестабилизирует обстановку в республике. Каковы в этой обстановке, на наш взгляд, должны быть действия Верховного Совета?

Первое. Я думаю, что Верховный Совет должен предложить Президенту Российской Федерации представить свои вопросы, подготовленные к референдуму. Почему Президент убежден, на каком основании он считает, что Верховный Совет их непременно отвергнет? Я не знаю, откуда такая уверенность. Ну а если все-таки примем? Тогда нет необходимости Съезд созывать. Этими соображениями и продиктовано мое предложение. Есть вопросы, предложенные Президиумом Верховного Со-

вета, которые Президент отверг. Мы используем свое право от нашего блока предложить свои формулировки вопросов.

Второе. Нам надо перестать делать вид, что все, что происходит вокруг референдума, — это дело Президента и Верховного Совета, или даже Президента и Председателя Верховного Совета. Это проблема всей Федерации. Это проблема структуры федеральных органов власти. Поэтому, прежде чем принимать то или иное решение, нам следует запросить официальную точку зрения субъектов Федерации. Во-первых, на необходимость референдума. Многие ее уже высказали, но далеко не все! Во-вторых, на соглашение о стабилизации конституционного строя. Согласны ли субъекты Федерации, чтобы действующая Конституция была, по сути дела, подменена этим соглашением? Я думаю, что игнорировать их точку зрения мы просто не имеем права. Получается, что два бойца — Президент и Председатель Верховного Совета — между собой решают такой вопрос. Я думаю, что это неправильно.

Третье. Не ясно, почему в предлагаемой повестке дня стоит вопрос о референдуме? Ведь мы не можем, даже согласно постановлению Съезда, отдельно решить только этот вопрос. Там все девять вопросов связаны воедино. Поэтому, на мой взгляд, более правильно поставить вопрос так, как он сформулирован в предлагаемой нами повестке дня: «Об инициативах Президента Российской Федерации по стабилизации конституционного строя», и рассмотреть весь пакет инициатив.

От имени блока фракций «Российское единство» вношу следующие предложения. Во-первых, поскольку мы не имеем на руках официальных предложений по формулировкам вопросов референдума, сегодня вопрос о созыве Съезда окончательно не решать. Мы просто не имеем для этого необходимых оснований. Договориться, может быть, об этом вопросе в предварительном плане. И второе. Если Верховный Совет все же решит созвать Съезд народных депутатов, то провести предварительные консультации с субъектами Федерации и созвать Съезд не ранее 17 марта. Постановление Съезда от 12 декабря дает нам срок даже до 31 марта этого года. Там установлен определенный срок подготовки референдума, и мы его пока не превысили.

Благодарю за внимание.

Председательствующий. Слово — Витебскому Виталию Яковлевичу, от «Свободной России». Подготовиться Головину Андрею Леонидовичу.

В.Я. Витебский, *Первомайский территориальный избирательный округ, Курганская область.*

Уважаемые товарищи, уважаемый Председатель! Фракция «Свободная Россия» тоже, безусловно, считает, что конфликт властей существует. Но будучи материалистами, несмотря на усиленно насаждаемое в нашем обществе религиозное самосознание, мы все-таки считаем, что этот конфликт является следствием, а не причиной тех бед, которые существуют объективно. И главной среди этих причин, на наш взгляд, является противоречие между теми целями и путем их достижения, которые мы провозгласили (этот путь и цели были обществом поддержаны), и тем путем, которым мы общество повели. Мы вместе с вами. И все время пытаюсь замаять эту насущную проблему, подменяя ее проблемой взаимоотношения властей, отдельных личностей в органах власти, мы, собственно говоря, играем на руку тем силам, которые осуществили этот поворот и всячески заинтересованы в том, чтобы это было скрыто от посторонних глаз.

В чем суть вопроса? Наши лидеры — Президент, Председатель Верховного Совета — в свое время призвали всех граждан к построению такого общества, в котором будут миллионы собственников, в котором будет мощный средний класс, на который можно опереться, в котором будет социально ориентированная рыночная экономика.

Теперь посмотрим, к чему мы реально, начиная с начала прошлого года, ведем наше общество. Вместо мощного среднего класса, который, как во всех цивилизованных странах, включает в себя научно-техническую и творческую интеллигенцию, квалифицированных рабочих и предпринимателей, мы создаем средний класс только из числа торговых, не могу подобрать мягкого слова, предпринимателей, а остальных превращаем в люмпенов.

Этот путь никогда не создавал надежной опоры в обществе. Он создавал только почву для тех социальных потрясений, которые уже многие пережили в прошлом.

Что касается социально ориентированного рынка, то тут, по-моему, всем совершенно очевидно, что наши реформы вместо него создают либеральную экономику, в которой действуют волчьи законы стадии первоначального накопления.

Ну и последнее — насчет миллионов собственников. Я думаю, что до этого вопроса сегодня очередь вряд ли дойдет, но когда мы будем подробно рассматривать вопросы так называемой народной приватизации, документально еще раз убедимся, что все действия, по крайней мере комитета, которому мы поручили проводить эту приватизацию, направ-

лены на то, чтобы превратить ее из общенародной, которая создала бы миллионы собственников, в общество, в котором будет отдельная кучка миллионеров, и не более того.

Таким образом, подмена целей нашего движения произведена руководством страны тайком. Все, кто выступает за возврат к декларированным целям, объявлены врагами реформ, а те, кто этот поворот осуществил, называют себя единственными хранителями истины. И если мы будем правильно понимать основу происходящих событий, то, соответственно, и расставим все акценты, и будет совершенно ясно и понятно, что дело не только в Ельцине и Хасбулатове. Будь на их месте Иванов и Петров, если сохранится такая политика, то все останется по-прежнему.

Еще один момент. Руслан Имранович сказал, что он объяснил вчера Борису Николаевичу статью 104, отметив, что она в Конституции была всегда. Я хотел бы, чтобы он еще один момент объяснил Борису Николаевичу — о том, что все принятые на шестом и седьмом съездах изменения Конституции, которые он не признает, в основном были посвящены исключению из нашей Конституции упоминания о Советском Союзе. И мы все единогласно проголосуем за отмену этих поправок Конституции, если Президент поможет нам вернуться к той объективной реальности, которая была в период существования Советского Союза. *(Аплодисменты.)*

И предложение. Считаю, что принимать сегодня (я согласен с депутатом Исаковым) решение о сроке созыва Съезда преждевременно. Мы должны принять решение Верховного Совета, предварительно одобряющее перечень вопросов, выносимых нами на референдум. Официально направить их Президенту и Конституционному Суду — не от имени Президиума, а от имени Верховного Совета, потребовать от них в срок до 8 или 9 марта представить свои предложения и замечания. Если они не будут представлены, утвердить наши вопросы. Если будут представлены, рассмотреть в установленном порядке. Успеем это совместно провести до 12 марта — референдум состоится, не успеем — согласно нашему же закону референдум придется перенести.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Коллеги, вы все-таки не совсем, как я вижу, знаете Закон о референдуме РСФСР. Там 30-дневный срок просто обусловлен. Поэтому вы уж разберитесь, прежде чем невольно вводить в заблуждение. Этот срок как раз и имеет с точки зрения закона принципиальное значение. Поэтому нельзя произвольно говорить о сроках. Я

просто напоминаю вам, что не произвольно взят этот срок и навязывается вам, а в силу как раз положения закона.

[...]

Председательствующий. Спасибо. Слово — Амбарцумову Евгению Аршаковичу. Подготовиться депутату Перуанскому.

Е.А. Амбарцумов, *Председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по международным делам и внешнеэкономическим связям.*

Уважаемые коллеги! Хочется призвать вас не заниматься «перетягиванием каната», мол, кто победит — Президент или Съезд, или Верховный Совет. Вчера мы слышали по радио краткую запись выступления Президента на встрече с женщинами, и там прозвучало слово, к которому, мне кажется, всем нам надо отнестись с поддержкой и пониманием, это слово — примирение. Если мы будем идти дальше по пути противостояния двух ветвей власти, то прежде всего натолкнемся на непонимание нашего собственного народа, наших избирателей.

Здесь один из депутатов говорил насчет того, что 10—12 процентов — это максимальный рейтинг Верховного Совета и Съезда. Он не повысится у нас, уважаемые коллеги, если мы будем продолжать «перетягивать канат».

Я бы предложил все-таки вернуться к обсуждению предложения, сделанного Президентом, то есть предложения о соглашении, о проекте соглашения. И, вероятно, нам надо подумать о том, чтобы группа, которая представляет Верховный Совет, была действительно представительной и чтобы обязательно все-таки был найден общий язык. Мне кажется, что тот проект, который несколько дней назад был предложен фракцией «Согласие ради прогресса», мог бы быть основой, в частности, и для того, чтобы отказаться от проведения референдума. Референдум (я совершенно согласен с коллегой Сергеевым) никому не пойдет на пользу.

Здесь коллега Сурков заявил, что он не боится референдума. А я его боюсь. Боюсь потому, что это усугубит раскол в нашем обществе, создаст непредсказуемую ситуацию. Кстати говоря, это опасно и для Президента. Он был избран всеобщим голосованием, получил больше половины голосов. Теперь он рискует потерять значительное количество голосов, тем более если большинство избирателей на референдум не придет. И даже если его предложение или предложенный им проект получит значительно большую поддержку, чем то, что предложит Верховный Совет (а вероятно, так и будет), все равно это — потеря легитимации. Я боюсь такой ситуации. Я думаю, что мы не должны идти по пути противостояния, мы

во что бы то ни стало должны идти по очень трудному, но обязательному для нас пути нахождения согласия между двумя ветвями власти.

И последнее. Я хотел бы призвать нашу печать, наши средства массовой информации быть более ответственными. Все время наблюдаются какие-то перегибы — то в одну, то в другую сторону. Я приведу один пример, который связан с поездкой Председателя Верховного Совета на заседание Северного совета. Сопровождали его два депутата: коллега Степашин — председатель Комитета по вопросам обороны и безопасности и я. И вот сегодняшнее сообщение в «Известиях». Здесь говорится (и, кстати, насколько мне известно, это было передано по телевидению), что якобы премьер-министр Швеции демонстративно покинул зал заседания Северного совета, чтобы продемонстрировать свою неприязнь к Хасбулатову. И его примеру последовал премьер-министр Дании. Я позвонил послу Швеции, который сказал, что он звонил в Стокгольм премьер-министру и получил разъяснение. Кстати, с премьер-министром Швеции я вчера или позавчера говорил на заседании Северного совета, и он ничего не говорил о том, что намерен бойкотировать выступление Хасбулатова.

Все было очень просто. Заранее была согласована встреча премьер-министра Швеции с его коллегой из Дании, которая пришлась как раз на момент выступления Руслана Имрановича. Поэтому то, что написано сегодня в «Известиях» о якобы стремлении бойкотировать выступление Хасбулатова, — неправда. Кстати, там же говорится, что представители многих молодежных партий стран Северной Европы демонстративно покинули зал заседаний. Мы, будучи в зале заседаний, этого не заметили. Там было несколько молодых людей, которые подняли на галерее легкий шум (причем никто на это не обратил внимания) и ушли с заседания. Причина была совсем не в протесте против выступления Хасбулатова. Дело в том, что эта группа молодежи считает, что вообще ни одному государственному деятелю стран, не входящих в состав Северного совета, не следует участвовать в подобного рода заседаниях. Точно таким же образом они шумели и по поводу выступления на заседании Северного совета канцлера Германии Гельмута Коля. Так что я призвал бы нашу печать быть более ответственной и способствовать соглашениям, а не «взрывать» их.

(Перерыв до 16 часов)

Председательствующий. Прошу рассаживаться, уважаемые коллеги! У нас от фракций просят слова Задонский и Темиров. Не страшно, что фракций много, главное, чтобы члены фракций соблюдали дисциплину.

плину. По-моему, я назвал Мазаева, да? Слово — Мазаеву, а затем — Задонскому, от фракции «Радикальные демократы». Пожалуйста, Владимир Дмитриевич.

В.Д. Мазаев, *Дзержинский территориальный избирательный округ, Волгоградская область, член Совета Республики.*

Уважаемые коллеги! Уважаемый Председатель! Несмотря на массовое затуманивание обсуждаемого вопроса псевдоюридическими, демагогическими заявлениями, все мы достаточно четко себе представляем, что существует противостояние в нашем эшелоне власти, но не противостояние демократического Президента и консервативного парламента или Хасбулатова и Ельцина. Есть противостояние двух идеологий проведения реформ. Об этом прекрасно сказал коллега Витебский. Одна команда — команда Президента — несет идеологию перехода к рынку через хаос, через разрушение старого общества, через тотальное и бесконтрольное распределение собственности в очень короткие сроки своим людям (кто сколько отхватит или проглотит) и через обнищание основной массы населения. И вторая идеология, которую представляют уже многие политические блоки, партии, в том числе народные депутаты, то есть не только парламент, — это идеология поиска эволюционного подхода к рынку через создание определенных, хотя бы общих границ тотального передела собственности и какого-то механизма защиты интересов большинства населения.

А споры вокруг разделения властей — это только ширма и завуалирование главного вопроса. Ведь суть разделения властей не в том, чтобы Президент или кто-то иной был полновластным и бесконтрольным властителем, а в том, чтобы у каждого высшего органа были большие права и одновременно имелись достаточные рычаги сдерживания его произвола. По этому пути надо сейчас идти.

И надо укреплять исполнительную власть. Президент говорит: «Надо». Мы говорим: «Надо». Давайте укреплять. Законодательную инициативу Правительству мы дали на Съезде, а Президент говорит: «Нет, не надо». Почему-то законодательная инициатива Правительства его не устраивает.

Надо поставить под двойной контроль Центральный банк, усилить этот контроль. Надо четче разграничить полномочия Госкомимущества, Федерального фонда имущества. И даже, может быть, многие полномочия Федерального фонда отдать Госкомимуществу, чтобы он более оперативно проводил приватизацию. Так давайте разговаривать, вести переговоры, быстро решать — кто против?

В том-то и дело, что нам во время этих переговоров говорят: «Вы нам вообще мешаете». Не по конкретным проблемам, а вообще... А почему мешает тогда и свой человек, тот же Юрий Болдырев, который возглавляет Контрольное управление? Почему он мешает и его отстраняют от проведения контрольных проверок деятельности, скажем, администрации Москвы или руководства Западной группы войск? А дело в том, что есть стремление бесконтрольно и без правил провести колоссальное перераспределение собственности.

Следовательно, сейчас взят курс на свержение всей системы представительных органов, на то, чтобы Президент, и только он один, стал толкователем законов, новой Конституции и главным контролером за перераспределением собственности. И самое главное: даже референдум его не остановит! В этом плане референдум бессмыслен, потому что, по словам того же Президента, его сместить может только Бог. Поэтому президентская команда и прибегает к таким методам сбрасывания «дохлых кошек» в огород соседа в виде абсурдных конституционных соглашений, чтобы нас возмутить, возмутить спокойствие общества, всех столкнуть и в этой истерии, в этих затуманенных спорах решить основной вопрос — вопрос о власти, об отстранении представительных органов от власти.

Поэтому сейчас основной вопрос заключается в чем? В том, кому нужно пересмотреть постановление седьмого Съезда народных депутатов о стабилизации конституционного строя. От кого исходит основная инициатива? От Президента.

Сейчас в этом случае нам нельзя срываться на крик, на истерику. Ни коим образом нельзя, потому что основная и святая наша задача, наша обязанность — эту «ошибку» в народ не переносить. До тех пор, пока что-то можно сделать, нам нужно в этом плане терпеть и делать. Поэтому «дохлую кошку», которую, так сказать, бросили в наш огород, нужно или закопать, или вернуть соседу. Отсюда возникают три задачи.

Первое — завтра обсудить конституционное соглашение. Обсудить в соответствии с законом и Регламентом и вынести свой вердикт.

Второе — созвать внеочередной Съезд. Но тут возникают два вопроса: с какой повесткой дня и когда? Инициатива пересмотра решения седьмого Съезда, как я уже сказал, исходила от Президента, поэтому основной вопрос Съезда должен быть такой: об инициативе Президента по пересмотру постановления седьмого Съезда народных депутатов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

И второй вопрос должен быть рассмотрен на Съезде — об утверждении вопросов на референдуме. Нам поручено это сделать. Вообще-то не мы назначали референдум и не мы вправе его отменить. И мы обязаны

эти вопросы завтра обсудить и представить на согласование Президенту и субъектам Федерации. А также создать соответствующие рабочие группы для согласования.

Когда эти вопросы будут утверждены, тогда надо точно определить вот эти два вопроса. И вопросы, которые мы выносим на Съезд.

[...]

М.М. Захаров, *Сафоновский территориальный избирательный округ, Смоленская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемые народные депутаты, уважаемый президиум! В последнее время (особенно после седьмого Съезда) общественное мнение России приковано к вопросу о референдуме: быть ему или не быть, что нам даст референдум. Чаще всего говорится о том, что референдум должен стать своеобразной панацеей в решении всех наших проблем. Проблем много. Но в последнее время руководство нашей страны, особенно Президент, их сформулировали более четко. Сегодня есть политический кризис, есть кризис конституционной реформы и есть экономический кризис. И вот референдум должен нам помочь решить эти проблемы.

Я бы хотел несколько остановиться на этих вопросах.

Политический кризис. У нас есть Съезд народных депутатов, действующий в рамках Конституции, есть Верховный Совет, решающий и выполняющий на него возложенные функциональные обязанности, есть всенародно избранный Президент, действующий согласно Конституции, есть Правительство, сформированное уже после Съезда, есть Председатель Правительства, избранный седьмым Съездом (и наконец-то мы получили Закон «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации»), есть Конституционный Суд и Верховный суд. Будем говорить так – все органы управления работают. Конечно, существуют определенные противоречия между ветвями власти, но говорить о том, что все эти вопросы являются основанием для глубокого политического кризиса, я считаю, неуместно.

Мы говорим о глубоком кризисе конституционной реформы. Да, такая реформа сегодня проходит в России. Верховный Совет, Конституционная комиссия проводят конституционную реформу, проводят ее Верховные Советы республик в составе Российской Федерации. Мы знаем, что председателем Конституционной комиссии является Президент, а заместителем – Председатель Верховного Совета. Мы знаем, что разработан и одобрен проект Конституции, основные положения одобрены на Съезде. Большим достижением в реализации конституционной реформы явился Федеративный договор, который подписан всеми субъектами Федерации и стал отдельной главой ныне действующей Конститу-

ции. Кстати, на Съезде приняли решение этот же Федеративный договор включить в состав нового проекта Конституции.

Есть ли у нас основания для того, чтобы говорить о существующей конституционной реформе? Думаю, что нет. Есть у нас глубокий экономический кризис. Я чувствую, что пути выхода из него мы сегодня не видим. Не хотел бы целиком и полностью говорить о Верховном Совете, о представительной власти, а скорее всего, сказал бы об исполнительной власти. Неоднократно на шестом и седьмом съездах мы детально анализировали ход экономических реформ, принимали постановления. На седьмом Съезде принятое нами постановление указало тот курс, который сегодня нужно проводить, чтобы вывести Россию из экономического кризиса. К сожалению, наша исполнительная власть пока не приемлет изменения того курса, о котором шел разговор на седьмом Съезде. А чтобы объяснить нашу невозможность сегодня исправить положение в экономике, мы «добавляем» и политический кризис, и кризис конституционной реформы.

Поэтому вряд ли стоит говорить о том, что проводимый референдум решит все проблемы. Я лично убежден в обратном. Ничего нам этот референдум не даст! И когда сегодня обсуждаем вопросы о том, быть Съезду или не быть, быть референдуму или не быть, я придерживаюсь иного мнения и призываю завтра послушать Президента, внимательно отнестись к его аргументам в пользу референдума или против такового, и лишь тогда принять решение о созыве Съезда и обсудить вопрос о референдуме.

Хотел бы услышать от Президента не только ответ на вопрос о референдуме, но и конкретные предложения по выводу России из глубокого экономического кризиса, о конкретных путях выхода и о роли Верховного Совета, узнать, что нужно сделать, какие первоочередные предпринять меры, чтобы (еще раз повторяю) вывести Россию из глубокого экономического кризиса. В страшнейшем положении находится промышленность, в еще худшем положении — агропромышленный комплекс. А мы, как мне кажется, в этот референдум играем. Это просто политические игры!

[...]

Председательствующий. Хорошо. Пожалуйста, Борис Андреевич.

Б.А. Золотухин, *Свердловский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Уважаемый Председатель, уважаемые депутаты! Я думаю, что наша с вами прямая обязанность состоит в том, чтобы выполнить постановление седьмого Съезда о стабилизации конституционного строя. Про-

шло уже немало времени с того момента, когда состоялось это решение, а Верховный Совет, к сожалению, не выполнил этого постановления, в котором нам было поручено подготовить, согласовать вопросы предстоящего референдума. Я считаю, что в этом есть вина и Президиума Верховного Совета, и каждого из нас. Я лично принимаю на себя часть этой нашей общей ответственности.

Осталось немного дней до Съезда. Считаю, что он должен состояться при любых обстоятельствах, потому что конституционная норма выполнена — необходимое количество подписей собрано. Съезд неотвратим, нравится это кому-то или не нравится. Мы должны сегодня, в крайнем случае завтра, представить для согласования вопросы, которые подлежат вынесению на референдум, и выполнить таким образом постановление седьмого Съезда народных депутатов России.

Я думаю, нам не обязательно дожидаться вопросов Президента. Мы можем и должны это сделать сами. Здесь различные фракции уже представили свои вопросы, они интересны, их следует обсудить, и сегодня, как мне кажется, все наше обсуждение должно быть направлено именно на вопросы, подлежащие вынесению на референдум.

Теперь несколько слов о кризисе. Я считаю, что кризис действительно существует. И состоит он в том, что идеи реформ, которые предлагает Правительство, и идеи реформ, которые поддерживает Верховный Совет, настолько не совпадают, что разрешить эту проблему можно, только обратившись к народу. И хотя референдум должен решать основные положения Конституции, тем не менее, думаю, его результаты ответят нам на такой вопрос: с кем большинство избирателей, какой путь реформ они предпочитают.

Какие вопросы представляются мне интересными для референдума? У нас уже есть один, под которым собрано необходимое количество подписей: вопрос о частной собственности на землю. Он неизбежно должен быть включен в опросный лист референдума.

Следующий вопрос. Я услышал вашу реплику. Вопрос о частной собственности на землю — это как раз одно из основных положений Конституции. Против этого вы не возражаете. Решен, но недостаточно, с точки зрения тех, кто собирал подписи.

Второй вопрос также относится к основным положениям будущей Конституции: нужен нам Съезд народных депутатов или же нам нужен нормальный двухпалатный парламент? Я считаю, на него тоже должен ответить референдум.

И третий вопрос. О том, каким образом должна быть принята Конституция — Съездом народных депутатов или, как считают многие наши избиратели, конституционным собранием.

Вот такие три вопроса я бы вынес на референдум. Все они относятся к основным положениям Конституции. Они просты, они ясны, они будут понятны избирателям и, думаю, заинтересуют народ.

Благодарю за внимание.

[...]

У.Е. Темиров, *Адыге-Хабльский национально-территориальный избирательный округ, Карачаево-Черкесская Республика.*

Уважаемые народные депутаты! Уважаемый Руслан Имранович! Если уж правду говорить, то слова уже стерлись и трудно сейчас убедить кого-либо. Но все же мы должны рассчитывать на здравый смысл. Это означает, что надо решить две задачи. Во-первых, мы должны признать честно, какую ошибку мы совершили и кто совершил. Совершил ошибку Съезд, приняв так называемое соглашение о стабилизации конституционного строя. Это породило желание заключить еще одно соглашение. Изучение обстановки сейчас показывает, что новое соглашение практически невозможно.

Во-вторых, Съезд совершил ошибку, наметив референдум на 11 апреля. Не надо думать, что мы легко можем выйти из этого. Правы те, кто говорит, что нельзя проводить и референдум, и выборы в обстановке нестабильности. То и другое приведет к дальнейшей дестабилизации обстановки. Не надо вводить себя в заблуждение, что будет иначе.

Я согласен здесь с тем, что нет конституционного кризиса. Есть политический кризис, есть поправки к Конституции, с которыми Президент не согласен, и есть несогласие депутатов с Президентом, несогласие с тем, что он не согласен с этими поправками. Раз так, это не конституционный кризис, это политический кризис, и его надо преодолеть политическим путем.

В основе кризиса лежат причины экономического порядка: падает производство, цены растут, народ нищает, бушует гиперинфляция. Но есть и причины субъективного порядка. Одна из них — попытка идеально разделить законодательную и исполнительную власти, попытка отвоювать для себя большее пространство. Это никому никогда не удавалось решать идеально. И нам тоже не удастся.

Властный дуализм существует и в законодательной власти, и в исполнительной. В законодательной — Съезд и Верховный Совет, а в исполнительной — Президент и Совет Министров. Президент дуализм видит в законодательной власти, Председатель Верховного Совета — в ис-

полнительной власти. Но факт остается фактом — нам надо работать с этим дуализмом и там, и там.

Верховный Совет и Съезд проводят «чистку» депутатского корпуса. Президент принимает всех депутатов, которых мы отсюда собираем — «вычистить». И те, кто уходит из депутатского корпуса, становятся в ряды тех, которые наступают на законодательную власть и ратуют за досрочные выборы и за проведение референдума.

Надо ли нам заниматься сейчас этими вопросами? Думаю, что нет. Надо прекратить взаимные претензии, сосредоточиться на выводе страны из экономического кризиса.

Что прежде всего нужно сделать? Надо созвать Съезд народных депутатов и отменить соглашение. Кстати сказать, вчера по этому поводу высказалась часть депутатов — члены фракции «Суверенитет и равенство». Вам сейчас раздали обращение почти всех руководителей республик. Из 20 республик (Ингушская Республика только формируется) 19 подписали обращение с просьбой отменить решение о проведении референдума. Я хочу задать вопрос: живем мы в федеративном государстве? Заключили мы Федеративный договор? Мы обязаны прислушаться к голосу субъектов Федерации — республик? Обязаны. Почему мы не учитываем этого, ведем сегодня дискуссию и собираемся принимать решения? На Съезде не надо рассматривать никакой другой вопрос, кроме отмены соглашения. Дальше работать по действующей Конституции и готовить новую Конституцию. Говорят, что нет никаких оснований, не хватает полномочий у исполнительной власти и у законодательной. Таких полномочий достаточно, их только надо применять должным образом и эффективно. Возникающие проблемы надо решать только в рамках действующей Конституции, а в будущем — новой Конституции. Выборы Верховного Совета и Президента проводить только в сроки, определенные действующей Конституцией. Это значит, что в 1995 году — выборы в Верховный Совет народных депутатов, в 1996 году — выборы Президента.

Не надо, товарищи, самим разрушать хрупкое равновесие, которое мы с большим трудом достигли с помощью и законодательной власти, и исполнительной.

Председательствующий. Спасибо. Слово — Бабурину Сергею Николаевичу. Подготовиться Румянцеву.

С.Н. Бабурин. Уважаемый Председатель, уважаемые коллеги! Я считаю, что мы nepозволительно затянули с рассмотрением сегодняшнего вопроса, хотя имели возможность разобраться в причинах социально-политической ситуации и неделю, и две недели тому на-

зад. К сожалению, внесенное тогда депутатом Павловым предложение было отклонено.

Еще до того, как рассматривать вопрос о Съезде и о дате Съезда, нужно было посмотреть на причины назначения этого Съезда. И прежде всего я хочу отвести два аргумента, которые звучат здесь в обоснование необходимости его созыва. Говорят, что собраны подписи, и это ставит нас безальтернативно перед необходимостью назначить Съезд. Вернитесь к памяти, в недалекое прошлое. Вспомните, как такие подписи у нас проверялись перед третьим Съездом. И сейчас все подписи, которые были в телеграммах, нужно проверять очень внимательно. И я не сомневаюсь в том, что многие поторопились поставить свои подписи под этим призывом, сегодня иначе, может быть, оценят ситуацию и скажут, что как они поспешили на седьмом Съезде проголосовать за так называемый компромисс назначить референдум, так поспешили и сейчас подписать обращение или отправить телеграмму в пользу созыва Съезда. Ибо главный аргумент, который приводится сторонниками Съезда в том, что есть противоречия в Конституции, не позволяющие нам работать на базе Основного Закона. Этот аргумент можно объяснить слабым знанием текста Конституции, либо политическим лицемерием, ибо если внимательно посмотреть на столь часто упоминаемые статьи (это статья 3 и статья 104, о которых здесь уже говорили), то противоречий между ними нет. Если в статье 3 говорится о разделении властей как основе деятельности законодательной власти и судебной, а в статье 4 — что первооснова у нас Съезд как высший коллегиальный представительный орган, то это означает только, что мы действительно сохранили нашу российскую, нашу русскую традицию и Съезд воспринял функции, отдельные элементы Земского собора. Давайте не бояться аналогий. Точкой отсчета законодательной, судебной и исполнительной властей может быть назван Съезд, который определяет эти ветви власти. Именно Съездом определяются разные функциональные обязанности в государственном механизме. Не нужно выискивать противоречия в статьях Конституции: этих противоречий нет, если ориентироваться на Россию. Если ориентироваться на конституции других стран, то тогда, конечно, можно наконструировать очень многое.

Я безоговорочно поддерживаю то, о чем здесь говорилось многими коллегами, прежде всего, депутатами Витебским, Павловым и другими. Сегодня ситуация такова, что надо сказать «спасибо» телевидению «Останкино», которое в этот понедельник наконец обнажено показало, что произошло у нас в августе 1991 года. Тем, кто не видел, я напомним, что после беспрецедентного, непристойного скандала на встрече журна-

листов с несколькими бывшими узниками «Матросской тишины» (действительно, преступили все нормы приличия приглашенные гости — это были Бакланов, Шенин и Павлов — ушли) встал господин Константин Натанович Боровой и сказал: мы победили в августе, и мы эту власть никому не отдадим! Давайте скажем «спасибо» телевидению, и давайте действительно скажем, какое общество мы хотели сформировать. Я не буду повторять то, о чем здесь говорил депутат Витебский, и почему мы в очередной раз не смогли заслушать отчет о ходе приватизации в 1992 году, чтобы потом вновь «скомкать» и вновь «утопить» эти проблемы — главные, ключевые — в решении наших сиюминутных вопросов повестки дня.

Я заканчиваю. Считаю, что действительно мы должны принять одно решение из очень небольшого числа вариантов решений. Если мы неспособны переломить ситуацию, мы должны призвать Президента уйти вместе с депутатским корпусом и назначить не позднее осени 1993 года досрочные выборы. Перед этим я бы предложил, безусловно, дать последний шанс и завтра, может быть, поставить этот вопрос в присутствии Президента и сказать, что таким последним шансом (и таково было решение, например, Российского общенародного союза) является попытка достижения гражданского согласия. Коалиционное правительство — это последний вариант, когда все политические силы в обществе возьмут на себя часть ответственности за то, что происходит.

Спасибо.

Председательствующий. Слово предоставляется Румянцеву Олегу Германовичу. Подготовиться депутату Шейнису.

О.Г. Румянцев, *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Уважаемые члены Верховного Совета! Сегодня мы слишком много говорили о политическом противоборстве и очень мало говорили о том, каков механизм выхода из кризиса, в котором мы находимся. Называйте его политическим, называйте его конституционным, все равно кризис налицо. И если не референдум, который был предложен как возможный вариант выхода из кризиса, то что вместо этого? Очень мало мы услышали, к огромному сожалению, сегодня в первой половине дня о конкретных механизмах выхода из кризиса.

Почему идея референдума сегодня находится под вопросом? Не потому, что плоха сама идея всенародного голосования, вовсе нет. Потому что Съездом было поручено вынести на референдум согласованные положения новой Конституции, согласованные Верховным Советом с Президентом и Конституционным Судом. Согласования этого не по-

лучилось, не случилось. Президент, по-моему, однозначно заявил на заседании Конституционной комиссии, что выносить вопросы, которые подготовила рабочая группа и которые утвердил Президиум Верховного Совета, вопросы, которые ясны каждому первокласснику, не имеет смысла. Тем самым он дал политическую оценку и отмежевался от неконфронтационного варианта вынесения пакета юридически связанных текстов, которые действительно бы нуждались в том, чтобы все сказали «да», чтобы все сказали «да» ясным, простым и понятным принципам. Для чего сказать «да»? Чтобы будущий строй, конституционный, получил легитимацию на всенародном голосовании.

К сожалению, Президент и его политическое окружение избрали вариант конфронтационных принципов, а конфронтационные принципы и вопросы, выносимые на референдум, парные вопросы имеют все шансы на провал, поскольку все опросы общественного мнения показывают: ожидаемая явка не превысит 40 процентов. Значит, 51 процент зарегистрированных голосов не получит никто, ни одна пара альтернативных вопросов.

Я поддерживаю мнение Рябова о том, что надо найти мужество и выйти с предложением отменить референдум. Это тоже зло, конечно. Народ сначала вроде бы вывели на эту идею, а сейчас надо от нее отказываться. Но это меньшее зло по сравнению с провалом референдума. А провал, как мне кажется, очевиден из-за того, что не договорились принципиально. Не договорился и Верховный Совет. Сегодня раздали заявления нескольких фракций: «Согласие ради прогресса», «Смена — Новая политика», «Российское единство» и другие... В них — противоположные подходы к выносимым на референдум вопросам.

Давайте выстроим логическую цепочку. Если не референдум, то какой механизм можно предложить для выхода из конституционного кризиса? Зададим вопрос: для чего нам нужно выходить из кризиса? Для того чтобы была экономическая стабилизация. Значит, перевыборы должны состояться не сейчас, в момент, когда нет никакой экономической стабилизации, а самое раннее — весной следующего года, лучше всего — летом следующего года. До лета следующего года, до перевыборов, как минимум, год...

Второе. Если мы решаем, что перевыборы — летом следующего года, то нам нужны согласованные решения Верховного Совета и Президента по экономической реформе. Как добиться согласованных решений? А добиться их можно в том случае, если будет обеспечен взаимный контроль, при котором ряд министров Президент назначал бы с согласия Верховного Совета, но взамен, я считаю, Президенту надо дать право от-

лагательного вето по законам, которые мы принимаем по экономической реформе, чтобы мы, если он не подписывает эти законы, «преодолевали» их двумя третями голосов. Это был бы определенный контроль со стороны исполнительной власти над экономическими законами, которые мы здесь принимаем.

Далее. Какие механизмы взаимодействия властей можно предложить? Во-первых (кажется, с этим все согласны, сегодня и Хасбулатов тоже сказал, что согласен), изменить статью 104: Съезд — не высший государственный орган, Съезд — высший орган законодательной власти.

Кроме этого, как я уже сказал, определенный контроль экономических законов со стороны Президента — отлагательное вето преодолевается двумя третями голосов.

Но и Верховный Совет должен контролировать Правительство, назначая определенных министров. Это пора четко определить, внести поправку в Конституцию.

Далее. Конституционный Суд должен контролировать Верховный Совет, но в большей степени он должен контролировать не столько законы, принимаемые Верховным Советом, сколько должен контролировать исполнительную власть. Это значит, что надо наделить Конституционный Суд полномочиями инициировать отрешение от должности и Президента Российской Федерации, и президентов республик в составе Российской Федерации. При нарушении Конституции любым должностным лицом Конституционный Суд должен иметь право инициировать процесс импичмента. И это надо утвердить поправкой в Конституции.

Таким образом, какие этапы я предлагаю для выхода из кризиса? Первое. Сейчас назначить...

Председательствующий. Олег Германович! Олег Германович!

О.Г. Румянцев. Я завершаю. Верховный Совет (может быть, завтра) должен определить полномочную группу для переговоров с Президентом по трем вопросам: о дате проведения Съезда, повестке дня Съезда и примерном варианте решения восьмого (внеочередного) Съезда. На внеочередном Съезде я предлагаю принять согласованные предложения и оформить их в виде конституционного закона двумя третями голосов. Вариант Рабочей группы Конституционной комиссии вам был роздан. Он как раз и предусматривает и отмену референдума, и внесение трех поправок в Конституцию по балансу властей, и наделение Конституционного Суда особыми полномочиями, и решение о том, что надо осенью принимать Конституцию. Если мы хотим на этот переходный период сохраниться как депутатский корпус, нам нужно действительно внимательно отнестись к тому, что нам предлагают оппоненты — учредитель-

ное собрание. Чтобы этого предложения не делали, мы должны доказать, что мы вправе принимать Конституцию. А если мы вправе принимать Конституцию, значит...

Председательствующий. Олег Германович, заканчивайте.

О.Г. Румянцев. ...она должна быть согласована Верховным Советом, Президентом и Конституционным Судом.

Мое предложение: в ноябре собрать специальный Съезд, принять на нем новую Конституцию, на ее основе — избирательный кодекс и летом провести перевыборы. До этого — стабилизация. Предложения мы вносим на восьмой Съезд.

Спасибо.

Председательствующий. Слово — Шейнису Виктору Леонидовичу. Подготовиться Пиче-оолу. Пожалуйста, Виктор Леонидович.

В.Л. Шейнис, *Севастопольский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Уважаемые коллеги! Должен признаться, что сегодня в этом зале мне подчас становилось страшно, гораздо страшнее, чем в те августовские дни и ночи, когда, как нам казалось, ожидался штурм Белого дома. Мне становилось страшно потому, что волна ненависти, озлобления, волна ожесточения захлестывает этот зал и грозит перекинуться за его пределы.

Давайте попытаемся поразмышлять. Есть вещи, от которых нам не уйти. Есть глубокие экономический, социальный, политический кризисы. Если мы сегодня станем обсуждать, как это делали многие ораторы, кто виноват, почему возник этот кризис, то едва ли мы найдем согласие. И даже если мы большинством выявим ту или иную точку зрения, это еще не будет означать, что найден выход из кризиса.

Я глубоко согласен с теми выступавшими передо мной коллегами, в частности с депутатом Сергеевым, которые говорили о том, что ориентация на победу — ложная ориентация. Нам необходимо поискать решение проблемы в соглашении, перемирии, принятии цивилизованных правил игры.

Соглашение между кем и кем? На первый план вроде бы выходит соглашение между Президентом и Съездом, между Ельциным и Хасбулатовым. Но я бы сказал, что это ложная постановка вопроса. На самом деле глубокие расхождения существуют внутри самого депутатского корпуса, глубокие расхождения существуют в нашем обществе. И Президент, выражая, скажем, преимущественно одну позицию, в последнее время сделал несколько шагов, которые мне представляются важными и перспективными.

Я принадлежу к той части парламента, которая обычно поддерживает Президента, хотя это не означает, что я и мои коллеги одобряем каждый шаг Президента. Тем не менее, я говорил позавчера на встрече с Президентом и хочу повторить здесь, наиболее перспективные шаги Президента в последнее время — это выход на «Гражданский союз», это встреча с фракциями коммунистов, и мне кажется, что и нам необходимо пройти свою часть пути.

Депутат Бабурин, с которым я обычно бываю не согласен, говорил здесь о гражданском соглашении. Я хочу попытаться хотя бы наметить те первые конкретные шаги, которые, как мне кажется, нам необходимо сделать на пути именно к гражданскому соглашению.

Первое. Съезд не должен превратиться в арену, на которой пойдет «перетягивание каната». Референдум, говорят нам, не готов. Я согласен. Но и открывать Съезд 10 марта мы явно не готовы. Давайте перенесем Съезд, как минимум, на неделю. Как минимум, на неделю.

Далее. Нам говорят о том, что Съезд необходимо проводить для того, чтобы решить вопрос с референдумом. Думаю, что этот вопрос может быть решен иными путями. Отмена референдума, к которой, по видимому, склоняется большинство, может быть проведена не обязательно за месяц, сделать это можно и за более короткий срок.

И, наконец, последнее. Мне кажется, что нам сейчас необходимо поискать вариант соглашения, который не будет выражать крайнюю позицию одной стороны. Я не думаю, что крайние предложения, которые здесь звучали и которые содержатся в розданных документах (вроде импичмента Президента и так далее), могут быть приемлемы. Но я думаю, что нельзя принять за основу и тот документ, который представлен Президентом. Давайте создадим группу, которая будет представлять все политические силы нашего парламента, и попытаемся уйти от беды. Спасибо.

[...]

Председательствующий. Хорошо, я понял. Я еще раз вас убедительно прошу: пожалуйста, подумайте. Мы еще вопрос о Съезде не решили, а вы уже о повестке Съезда говорите. Мы предлагаем в соответствии с конституционными нормами созвать Съезд, что мы и обязаны сделать. Пока мы этот вопрос не решим, пожалуйста, потерпите с повесткой. *(Шум в зале.)* Мы и говорим: единственный вопрос, который возбуждает общественное мнение, — вопрос о референдуме. Мы больше никаких вопросов здесь не ставим. Это стопроцентно нейтральная формулировка. Поэтому предлагается для начала принять ее за основу. Ставлю на голосование: за основу. Прощу голосовать. В конце концов, у нас никогда не

было случая, чтобы мы не принимали решения. Примем за основу, а потом поправим. Пожалуйста.

Результаты голосования

За.....	100
Против.....	34
Воздержалось.....	10
Голосовало.....	144
Не голосовало.....	103

Не принято. (*Шум в зале.*)

Я не пойму, что вы хотите. Пожалуйста, кто-нибудь один может сказать?

Пятый микрофон, пожалуйста.

О.Г. Румянцев. Уважаемый Верховный Совет, прошу вспомнить, что пишут в газетах, что говорит Президент. Нам ясно дали понять, что если мы сейчас одни примем решение о созыве внеочередного Съезда... Ведь Президент фактически ждет этого шага, чтобы резко ответить. Мы заползаем сейчас в ловушку, для нас же приготовленную.

Я повторяю свое предложение и прошу Руслана Имрановича к нему внимательно отнестись. Мое предложение состоит в том, что инициатива созыва внеочередного Съезда должны быть совместной — и Верховного Совета, и Президента. А значит, давайте оформим сейчас полномочную группу, пусть она встретится с Президентом. Я боюсь, что он и завтра не придет, опасаясь, что ему будут, извините за выражение, хамить, как это уже, к сожалению, бывало. Поэтому пусть полномочная группа встретится с ним и договорится о совместной инициативе созыва внеочередного Съезда.

Председательствующий. Да нет этой инициативы. Но страна то ждет решения того органа, который принимает такие решения.

О.Г. Румянцев. Вы встречались в личном качестве. Давайте уполномочим группу, чтобы она официально встретила.

Председательствующий. Я вчера сделал приглашение. Неделю тому назад мы с вами назначили обсуждение этого вопроса на сегодня. Так чего же вы хотите? Я никак не могу понять. (*Шум в зале.*)

Вот вы твердите: должно быть, должно быть. У нас должен был быть коммунизм — не построили, потом либерализм — не создали. Еще что должно быть? (*Шум в зале.*) Пожалуйста, сформулируйте хотя бы — о чем вы говорите.

Хорошо, давайте вернемся к тем подзадачам, которые я обозначил. Не будем говорить о сроках. Первое: кто за то, чтобы созвать Съезд? Потом уточним дату, затем название. Пожалуйста. Ставлю на голосо-

ние. Кто за то, чтобы созвать Съезд в марте. Прошу голосовать. (*Шум в зале.*)

Из зала. (*Не слышно.*)

Председательствующий. Я еще раз говорю: завтра мы будем обсуждать этот вопрос специально. Мы же утром уже говорили об этом. (*Шум в зале.*)

Результаты голосования

За.....	98
Против.....	27
Воздержалось	7
Голосовало.....	132
Не голосовало.....	115

Нет, так невозможно работать. Все, до свидания. Завтра продолжим. (*Шум в зале.*)

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ФРАКЦИИ «СМЕНА — НОВАЯ ПОЛИТИКА»
от 4 марта 1993 г. № 110-д93**

По вопросу о созыве внеочередного Съезда¹

В своей политической резолюции 25 февраля перед форумом Гражданского союза общественное объединение «Смена — Новая политика» заявило, что «НЕ ДОЖИДАЯСЯ НИКАКИХ «НОВЫХ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ИНИЦИАТИВ» И «ПРОЕКТОВ КОМПРОМИССОВ», ПОРА СОБРАТЬ ВЫСШИЙ ОРГАН ВЛАСТИ СТРАНЫ, чтобы он отменил декабрьское «конституционное соглашение». Мы всегда «жестко противостояли всем политиканским сговорам» — и «референдуму об основных принципах Конституции», и попыткам тех же лиц его отменить, «обменяв» на некое Учредительное собрание и самоограничение полномочий нынешнего парламента. В случае дальнейшего нагнетания политической напряженности и нарушения действующей Конституции со стороны Президента мы будем вынуждены поставить вопрос о его отрешении от должности».

НО ИМЕННО ПОЭТОМУ МЫ ПРОТИВ ТОГО, ЧТОБЫ ПРИНИМАЛОСЬ РЕШЕНИЕ О СОЗЫВЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО СЪЕЗДА 10 марта. Президент все еще официально НЕ ПРЕДСТАВИЛ СВОЕГО ПРОЕКТА ВОПРОСОВ НА РЕФЕРЕНДУМ. В такой ситуации идти на отмену референдума по своей инициативе было бы лучшим подарком тем, кто пытается незаконным путем изменить действующую Конституцию или принять новую способами, не предусмотренными Конституцией. ПРОТИВОСТОЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИЛ ДОЛЖНО БЫТЬ РАЗРЕШЕНО ПОЛИТИЧЕСКИМИ СРЕДСТВАМИ В РАМКАХ И НА ОСНОВЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ.

Поэтому мы предлагаем Верховному Совету принять следующее постановление:

1. ПРЕДЛОЖИТЬ ПРЕЗИДЕНТУ КАК ГЛАВНОМУ ИНИЦИАТОРУ РЕФЕРЕНДУМА НЕ ПОЗЖЕ 6 марта ЛИЧНО ВЫНЕСТИ на Верховный Совет свои формулировки вопросов референдума. В том случае, если этого не будет сделано и у парламента НЕ БУДЕТ ДОСТАТОЧНО ВРЕМЕНИ НА ОБСУЖДЕНИЕ ФОРМУЛИРОВОК (поскольку в соответствии с Законом о референдуме вопросы должны быть сформулированы позже 10 марта), любые его результаты теряют юридическую силу АВТОМАТИЧЕСКИ.

2. В зависимости от президентских формулировок вопросов принять одно из следующих решений:

- вынести на референдум только предложения Президента;
- добавить к этим формулировкам свои;

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 26—27.

— в случае, если они грубо нарушают даже «конституционное соглашение» 12 декабря, не говоря уже о действующей Конституции, собрать чрезвычайный Съезд, предусмотрев при его подготовке ВСЕ НЕОБХОДИМЫЕ ШАГИ ПО ОХРАНЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ В РОССИИ.

ДЛЯ НАС КАК КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ Съезд народных депутатов России, Верховный Совет как его орган по Конституции является ВЫСШИМ ОРГАНОМ ВЛАСТИ В СТРАНЕ. Но из-за своего непрофессионализма и нежелания нести (под давлением усиливающейся кампании лжи, прямых угроз разгона и расправы) полноту ответственности за страну, пассивности, готовности мириться со все новыми президентскими поползновениями — парламентарии СОУЧАСТВОВАЛИ в доведении России до нынешнего состояния. ДАЛЬШЕ «ПОЛИТИКА УМИРОТВОРЕНИЯ» — ФАКТИЧЕСКИ ОЗНАЧАЮЩАЯ КАПИТУЛЯЦИЮ — СТАНОВИТСЯ ПРЕСТУПНОЙ.

Проект
от 4 марта 1993г.
вносится фракцией
«Смена — Новая политика»

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О проекте «Соглашения федеральных органов
законодательной и исполнительной власти
Российской Федерации по стабилизации
конституционного строя на период до принятия
новой Конституции Российской Федерации»,
предложенного Президентом Российской Федерации
Б.Н. Ельциным¹**

Рассмотрев Обращение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и проект Соглашения, Верховный Совет постановляет:

1. Одобрительно отнестись к идее усиления полномочий Совета Министров — Правительства Российской Федерации для вывода страны из экономического кризиса и к идее усиления ответственности за нарушение Конституции Российской Федерации.

2. Установить, что части 1, 2 указанного проекта Соглашения юридически не состоятельны ввиду того, что все изложенные в них позиции пред-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 55–56.

ставляют собой требования действующей Конституции Российской Федерации и потому не могут быть предметом каких-либо соглашений.

3. Установить, что председатель Центрального банка России, председатель Пенсионного фонда Российской Федерации, председатель Фонда федерального имущества Российской Федерации на период до принятия новой Конституции Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Совета Министров — Правительства Российской Федерации по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству в месячный срок внести на сессию Верховного Совета предложение по внесению изменений в Закон Российской Федерации «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации», предусматривающих введение руководителей указанных органов в состав Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

4. Довести до сведения Президента Российской Федерации, что Верховный Совет Российской Федерации не вправе принимать нормативные акты, изменяющие сложившийся конституционный баланс властей, на основании Соглашения между Президентом Российской Федерации, Председателем Верховного Совета Российской Федерации и Председателем Конституционного Суда Российской Федерации от 12 декабря 1992 года, закрепленного Постановлением седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

**ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹
от 5 марта 1993 г. № 7-1**

Заместителю Председателя
Верховного Совета Российской Федерации
Н.Т. Рябову

Уважаемый Николай Тимофеевич!

Комитет по законодательству рассмотрел проект Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации, предложенный Президентом РФ, и считает этот проект неприемлемым вследствие противоречия с Конституцией РФ и Постановлением Съезда народных депутатов от

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1031. Л. 106—107.

12.12.92 «О стабилизации конституционного строя в Российской Федерации».

Вместе с тем Комитет полагает, что многие идеи этого проекта могли бы быть использованы для достижения соглашения между Верховным Советом и Президентом РФ. Такое соглашение возможно только в рамках конституционного процесса и могло бы быть выраженным в проекте закона РФ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России». Комитетом одобрен соответствующий проект, который прилагается.

Суть предлагаемых изменений заключается в необходимости четкого разграничения законодательной, исполнительной и судебной власти и конституировании идей седьмого Съезда народных депутатов о государственном контроле.

Внесение этого проекта в порядке законодательной инициативы Верховным Советом совместно с Президентом явилось бы процедурной формой состоявшегося между ними соглашения.

Представленный Президентом проект Соглашения рассмотрен Рабочей группой Конституционной комиссии, Комиссией Совета Национальностей по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям, Комитетом Верховного Совета по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов, Комитетом Верховного Совета Российской Федерации по делам инвалидов, ветеранов войны и труда, социальной защите военнослужащих и членов их семей.

Названные постоянная Комиссия и комитеты Верховного Совета РФ не одобряют проект Соглашения ввиду несоответствия его Конституции.

Рабочая группа Конституционной комиссии РФ рекомендует согласованные предложения по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации, которые использованы Комитетом по законодательству в подготовке проекта закона «Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации», предлагаемые в качестве основы соглашения между Президентом и Верховным Советом Российской Федерации.

Приложение: по тексту.

Председатель Комитета

М. А. Митюков

ПОСЛАНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 5 марта 1993 г.

**О состоянии конституционной законности
в Российской Федерации¹**

Верховному Совету
Российской Федерации

Россия переживает один из самых сложных периодов своей истории. Экономика в упадке. Не обеспечены экономические и социальные права граждан. Не ослабевают межнациональные конфликты. Растет преступность. Набирают силу радикальные движения, преследующие антиконституционные цели. Государственный аппарат поражен коррупцией. Правовой нигилизм приобрел широкое распространение даже среди высших должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов. Недовольство людей бездействием властей, конфронтацией между ними грозит вылиться в социальный взрыв. Под угрозой конституционный строй Российского государства.

В этих условиях без прочного правопорядка, основанного на Конституции, невозможно реально обеспечить действительную свободу и права человека, целостность федерации, эффективное функционирование государственного механизма, достижение целей проводимых реформ.

Конституция Российской Федерации за последние годы претерпела существенные изменения. Теперь в ней закреплены такие основы конституционного строя России, как народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей, верховенство права и закона, уважение прав человека. Декларация прав и свобод человека и гражданина 1991 года легла в основу новой редакции раздела «Государство и личность». Составной частью вошел в Конституцию Федеративный договор 1992 года. Верховный Совет стал постоянно действующим законодательным органом. Всенародным референдумом учрежден институт президентской власти. Утверждается конституционное правосудие.

Несмотря на то что действующая Конституция Российской Федерации не во всем соответствует современным требованиям, она содержит серьезные гарантии проводимых преобразований. Кризисное состояние конституционной законности вызвано не столько несовершенством самой Конституции, сколько игнорированием ее положений государственными властями и их представителями.

¹ Архив ФКР.

I

Основная угроза конституционному строю России заключается в усиливающейся конфронтации законодательной и исполнительной властей, в стремлении каждой из них получить односторонние преимущества, заняв главенствующее положение относительно другой ветви власти.

Эта конфронтация достигла критического уровня в декабре 1992 года на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации. По инициативе Съезда Конституционный Суд, выполняя свою конституционную обязанность по защите конституционного строя и руководствуясь полномочиями, предусмотренными статьей 165¹ Конституции Российской Федерации, статьями 1, 2, 80 и другими Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, принял участие в разрешении этого конфликта. Достигнутое соглашение законодательной и исполнительной властей нашло отражение в постановлении Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации». Однако конфликт далеко не исчерпан.

Конституционный Суд считает, что Президент, Съезд народных депутатов, Верховный Совет Российской Федерации обязаны найти конституционные средства и способы выхода из кризиса власти, добиться нормализации общественно-политической обстановки в стране. Основной Закон исключает возможность решения возникших проблем неконституционными, особенно силовыми, методами. И Конституционный Суд использует все полномочия, предоставленные ему Конституцией, чтобы не допустить решений и действий, противоречащих требованиям Конституции и ведущим к разрушению конституционного строя.

Съезд народных депутатов, Верховный Совет Российской Федерации призваны обеспечить условия для нормальной деятельности федерального правительства, всей системы исполнительной власти по преодолению кризисного состояния экономики, эффективному решению социальных проблем, борьбе с растущей преступностью, коррупцией.

Одну из причин противостояния законодательной и исполнительной властей Конституционный Суд видит в игнорировании ими конституционного принципа разделения властей. Этот принцип все еще не воспринят на практике как основа организации государства, при которой каждая ветвь власти самостоятельна и полновластна в рамках своих полномочий, не вторгается в компетенцию других властей, а отношения между ними строятся на взаимодействии, взаимном контроле и уравнивании при ответственности за свои решения и действия.

Рассмотренные Конституционным Судом в 1992–1993 годах дела убедительно показывают, что тенденцией стали превышение своих полномочий законодательной и исполнительной властями, вторжение в компетенцию друг друга, а также в полномочия судебной власти, нарушения процедурных правил, обеспечивающих разделение властей и их сбалансированность, стремление властей не к взаимодействию, а к обособлению.

Так, рассмотрев дело о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 22 ноября 1991 года «О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», Конституционный Суд признал данное изменение Закона не соответствующим Конституции, поскольку Верховный Совет, вторгнувшись в компетенцию исполнительной власти, нарушил принцип разделения властей.

Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года «О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР», касавшееся статуса Москвы. Актом Верховного Совета Российской Федерации в форме постановления фактически вносилось изменение в Основной Закон, что является прерогативой Съезда народных депутатов. Толкование указанной статьи Конституции искажало смысл конституционной нормы, не учитывало конституционные положения о компетенции федеральных органов государственной власти, о разграничении системы представительных органов государственной власти и системы местного самоуправления.

Превышение полномочий стало характерным для Президиума Верховного Совета Российской Федерации и его руководства. Являясь по Конституции органом, на который возложено главным образом обеспечение организации работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, Президиум тем не менее издает акты в сферах, отнесенных к ведению законодательной или исполнительной власти. Так, Конституционным Судом признано не соответствующим Конституции с точки зрения разделения властей Постановление Президиума Верховного Совета от 3 февраля 1992 года «О Всероссийском агентстве по авторским правам».

Вызывает серьезную озабоченность нарушение конституционного принципа разделения властей, игнорирование прерогатив законодателя со стороны исполнительной власти. Антиконституционным является взятие на себя исполнительной властью судебных функций.

В частности, Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». Этим актом Президент отступил от требований Конституции и законов Российской Федерации, превысил свои полномочия и, по существу, вторгся в сферу ведения Верховного Совета. Постановлением от 30 ноября 1992 года Конституционный Суд признал неконституционным также ряд положений Указов Президента Российской Федерации, касающихся КПСС и КП РСФСР, в которых решались вопросы, относящиеся к компетенции законодательной и судебной властей.

Постановлением Конституционного Суда признаны не соответствующими Конституции содержащиеся в Указе Президента Российской Федерации от 28 октября 1992 года «О мерах по защите конституционного строя Рос-

сийской Федерации» предписания о недопущении создания и деятельности Фронта национального спасения и его структур, поскольку право граждан на объединение может быть ограничено только решением суда на основании закона.

Нарушение конституционного принципа разделения властей, как показывает практика конституционного правосудия, порождает неразбериху, дублирование и безответственность в сферах правотворческой и правоприменительной деятельности, ведет к дезорганизации власти, тормозит проведение реформ. Положение усугубляется односторонним толкованием части второй статьи 104 Конституции о правомочности Съезда народных депутатов принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, равно как и аналогичного положения, закрепленного в пункте 26 части первой статьи 109 Конституции применительно к Верховному Совету.

Однако нельзя не учитывать, что Конституция есть единый документ и все ее положения должны рассматриваться во взаимосвязи, системно. Поэтому указанные конституционные нормы не могут быть истолкованы в ущерб конституционному принципу разделения властей, закрепленному в статьях 1, 3, 72, 81¹–81⁵ и других положениях Конституции Российской Федерации.

II

Уважение и соблюдение прав человека и гражданина — один из главных показателей состояния конституционной законности в обществе и государстве.

Почти все дела, разрешенные Конституционным Судом, так или иначе затрагивали вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан. Это относится как к делам о проверке конституционности актов Верховного Совета, Указов Президента Российской Федерации и других правовых актов, так и к делам по индивидуальным жалобам граждан. Неконституционная правоприменительная практика относительно имущественных, трудовых, жилищных, авторских и иных прав граждан зачастую обусловлена как прямым неисполнением требований Конституции и законодательства, так и дефектами самих законов, положения которых своевременно не приведены в соответствие с новыми конституционными положениями.

Одним из главных направлений деятельности Конституционного Суда в период перехода к рыночной экономике является защита прав граждан и юридических лиц как собственников, свободных предпринимателей, равноправных участников договорных отношений и т.д.

Конституционный Суд рассмотрел ряд индивидуальных жалоб граждан и признал неконституционной правоприменительную практику относительно: увольнения граждан с работы по возрасту, квалифицировав их как дискриминацию; установления ограничительного срока обжалования незаконных увольнений с работы, считая его ограничением права на судебную и иную защиту; выселения из незаконно занятых жилых помещений с санк-

ции прокурора без права судебного обжалования такой санкции; ограничения возмещения причиненного ущерба определенным сроком выплаты при восстановлении незаконно уволенных на работе.

Конституционный Суд подтвердил принцип равенства государства и гражданина в договорных отношениях, признав конституционность требований граждан по выполнению государством обязательств по целевым чекам на приобретение автомобилей.

Несвоевременная выплата заработной платы, пенсий и других платежей, невыполнение государством своих обязательств перед гражданами по ценным бумагам, по возмещению причиненного материального ущерба стали обычным явлением. Не исполняется Закон об индексации денежных доходов и сбережений граждан. Остается нерешенной проблема погашения обязательств государства по целевым чекам, облигациям и другим ценным бумагам, индексации вкладов населения, страховых сумм, выплачиваемых по государственному страхованию граждан.

В производстве Конституционного Суда находятся дела по индивидуальным жалобам граждан и юридических лиц о проверке конституционности правоприменительной практики, складывающейся в результате неприменения арбитражными судами законов Российской Федерации о собственности, о предпринимательской деятельности, а также практики нарушения равенства стартовых условий предпринимательской деятельности, неосновательного обогащения в ходе приватизации и др.

III

Серьезно осложняются процессы совершенствования федеративных отношений и реформирования национально-государственного устройства Российской Федерации, что создает реальную опасность для целостности федерации, грозит ущемлением интересов ее народов к гражданам.

Закрепленные Конституцией и Федеративным договором возможности заключения дополнительных соглашений о перераспределении и взаимном делегировании полномочий, собственное правовое регулирование субъектов федерации, разработка Основ законодательства по вопросам, отнесенным к совместному ведению, позволяют в рамках Конституции, не затрагивая основ федеративного устройства, обеспечить и защитить специфические интересы и гармонизировать отношения федерации и ее отдельных субъектов.

В данном контексте выделяются конституционно-правовые коллизии, возникающие в результате медлительности федеральных властей в реализации Федеративного договора и односторонних действий органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации, приводящих к подрыву основ федерализма. Неконституционный подход к определению статуса отдельных субъектов Федерации находит выражение в процессе конституционной реформы, осуществляемой в республиках в составе Российской Федерации. Это может повлечь разрушение едино-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

го конституционно-правового пространства, что чревато крайне опасными геополитическими изменениями.

Конституция Российской Федерации не предусматривала и не предусматривает право выхода из состава федерации. Территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема. В этом Конституция Российской Федерации не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, включая право народов на самоопределение.

Конституционный Суд в марте 1992 года принял постановление по делу о проверке конституционности ряда актов Республики Татарстан, в том числе по формулировке вопроса, выносимого на референдум. Однако последовавшие за постановлением Конституционного Суда акты и действия Верховного Совета, Президента Российской Федерации не устранили конституционной коллизии. Особую тревогу авторов обращений в Конституционный Суд Российской Федерации вызывает положение статьи 61 новой Конституции Республики Татарстан, которое характеризует Татарстан как государство, ассоциированное с Российской Федерацией.

Обязанности по соблюдению Конституции Российской Федерации и обеспечению единства законодательного регулирования и защите конституционного строя непосредственно возложены на Верховный Совет Российской Федерации. Между тем в июле 1991 года Верховный Совет принял законы о преобразовании ряда автономных областей в республики в составе Российской Федерации. Тем самым он превысил свою компетенцию, и только в апреле 1992 года по решению Съезда народных депутатов Российской Федерации указанные образования получили должное конституционно-правовое оформление.

Немаловажное значение имеет последовательная реализация Федеративного договора, особенно в части осуществления полномочий, отнесенных к совместному ведению федерации и ее субъектов. Органы государственной власти ряда краев и областей указывают, например, на отставание действующего бюджетного и налогового законодательства от требований Федеративного договора. Отсутствие предусмотренных названным договором Основ законодательства по предметам совместного ведения порождает коллизии между федеральной властью и властями субъектов Российской Федерации, сдерживает развитие экономической самостоятельности в регионах и оперативное решение острых социальных проблем.

На состоянии конституционной законности сказывается недостаточность практического опыта реализации норм Федеративного договора в центре и на местах. Особенно отчетливо это проявилось в отношении автономных округов. Федеративный договор, Конституция оформили самостоятельный конституционно-правовой статус автономного округа. Вне зависимости от факта нахождения в крае или области автономный округ приобрел права субъекта федерации. Однако, как свидетельствуют обращения из автономных округов, только провозглашение норм в Конституции еще не

обеспечивает достаточных возможностей в использовании предоставленных округам прав.

В связи с этим Конституционный Суд внес вопросы, касающиеся порядка осуществления совместных полномочий и взаимодействия федеральных государственных органов и органов власти автономных округов, на рассмотрение Верховного Совета, Президента и Правительства Российской Федерации. Актуальной является задача создания целостного законодательства об автономных округах, а также формирования прочной договорной базы отношений краев и областей с входящими в них автономными округами.

Ряд обращений в Конституционный Суд Российской Федерации касается правовых аспектов чрезвычайно острой и болезненной проблемы восстановления законности в отношении народов, подвергшихся массовым репрессиям и насильственному переселению. Закон Российской Федерации от 26 апреля 1991 года «О реабилитации репрессированных народов» не предусматривает механизма реализации содержащихся в нем норм. Нарушен срок разработки и принятия вытекающих из его содержания нормативных актов и управленческих решений, что создало обстановку правовой неопределенности. Особую остроту приобретает решение территориальных проблем, на что обращается внимание в Законе Российской Федерации от 3 июля 1992 года «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации».

При осуществлении реабилитации репрессированных народов от государственных органов всех уровней требуется принятие неотложных и адекватных политико-правовой ситуации мер в целях соблюдения конституционной законности. Успешному решению этих задач, предупреждению трагедии, разразившейся на юге России, во многом могло бы послужить своевременное проведение намеченных на переходный период правовых и организационных мероприятий.

IV

Конституционная законность в Российской Федерации в немалой степени зависит от содержания соглашений в рамках СНГ, процедуры их заключения и порядка вступления в силу. Будучи по своей юридической природе международно-правовыми актами, эти соглашения порой вступают в противоречие с внутренним законодательством.

В сфере национальной безопасности наряду с законами Российской Федерации действуют и соглашения в рамках СНГ, которые наделяют соответствующими полномочиями органы Содружества. Однако решение таких вопросов не может быть передоверено международным органам без процедуры ратификации. Почти все заключенные до сих пор соглашения в рамках СНГ входят в категорию, для которой Конституцией и действующим в Российской Федерации законодательством предусмотрена обязательная ратификация. Многие из них вступают в силу в момент подписания, то есть на ратификацию в Верховный Совет не представляются, что является явным

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

отходом от норм Конституции и законодательства. В ряде случаев условия соглашений, ратифицированных Верховным Советом России и имеющих принципиально важное значение, изменялись последующими соглашениями, которые также на ратификацию не представлялись. В этих случаях актами исполнительной власти изменяется содержание документов, ратифицированных законодателем, без ведома последнего.

Ряд не представлявшихся на ратификацию соглашений в рамках СНГ устанавливают правила, отличающиеся от тех, которые содержатся в российских законодательных актах, или, что еще серьезнее, прямо обязывают Российскую Федерацию издать законы с определенным содержанием. Подписывая соглашения, изменяющие или дополняющие законодательство России, и вводя их в действие без ратификации или иной равноценной формы одобрения законодательной властью, исполнительная власть выходит за пределы своей конституционной компетенции и в нарушение принципа разделения властей вторгается в сферу компетенции законодательной власти. В то же время и последняя, допуская такие действия, не осуществляет должным образом своих конституционных полномочий.

Конституционный Суд также обращает внимание на то, что имели место случаи, когда Верховный Совет ратифицировал основополагающие соглашения в рамках Содружества, не будучи осведомлен об оговорках, сделанных другими участниками, и не имея возможности выразить к ним свое отношение. В результате этих упущений, а также отсутствия каких бы то ни было официальных заявлений России относительно оговорок, сделанных другими членами СНГ, невозможно установить реальный объем обязательств, которые взяла на себя Россия, и прав, которые она получила по соглашениям с оговорками. Тем самым наносится ущерб должному исполнению конституционных прав и обязанностей Съезда народных депутатов, Верховного Совета, Президента и Правительства Российской Федерации в области внешней политики, обороны и государственной безопасности. В связи с этим необходимо законодательное урегулирование порядка заключения, исполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации.

Согласно Конституции Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Резко обострилась проблема прав россиян, оказавшихся после прекращения существования СССР за пределами России и ставших невольными заложниками несовершенства как внутреннего российского законодательства, так и договорно-правовой базы отношений между бывшими советскими республиками — ныне независимыми государствами.

Положения договоров России с другими государствами, в том числе бывшими союзными республиками, должны, в частности, обеспечивать свободу выбора гражданства, предусматривать возможности защиты прав национальных меньшинств в этих странах.

V

Число ходатайств о проверке конституционности правовых актов и индивидуальных жалоб граждан и юридических лиц в Конституционный Суд Российской Федерации нарастает. Их оперативное рассмотрение при существующих нормах организации и деятельности Конституционного Суда, содержащихся в Законе о Конституционном Суде Российской Федерации, весьма затруднительно. Именно поэтому в интересах повышения эффективности конституционного контроля было бы целесообразно пересмотреть ряд норм Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, в том числе сократить кворум, необходимый для рассмотрения дел в заседании, предусмотреть создание палат для разрешения индивидуальных жалоб.

Для того чтобы любой парламентский спор не мог быть автоматически перенесен в Конституционный Суд, следует восстановить положение закона в том виде, в каком оно было первоначально принято Верховным Советом Российской Федерации и в соответствии с которым для обращения с ходатайством в Конституционный Суд требуются подписи не менее 50 народных депутатов.

Конституционный Суд полагает, что эффективность его деятельности как высшего органа судебной власти по защите конституционного строя Российской Федерации будет в значительной мере зависеть от способности других ветвей власти гарантировать исполнение его решений. И только общее согласие всех ветвей власти, консолидация усилий и их готовность действовать в рамках Основного Закона позволит обеспечить конституционную законность в Российской Федерации.

**Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации**

В.Д. Зорькин

**За Секретаря Конституционного Суда
Российской Федерации**

Н.В. Витрук

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Офи. т.п. 80
Создать ВС 9^{го} марта

Р. И. Хасбулатов
Верховный Совет Российской Федерации
Председателю Верховного Совета
Р.И.Хасбулатову

« 7 » марта 1993 г.
№ Пр-520
Москва

В соответствии с решением УП Съезда народных депутатов Российской Федерации представляю вопросы для вынесения на Всероссийский референдум 11 апреля 1993 года:

1. Согласны ли Вы с тем, чтобы Российская Федерация была президентской республикой?

да нет

2. Согласны ли Вы с тем, чтобы высшим законодательным органом Российской Федерации был двухпалатный парламент?

да нет

3. Согласны ли Вы, что новая Конституция Российской Федерации должна быть принята Конституционным собранием, представляющим многонациональный народ Российской Федерации?

да нет

4. Согласны ли Вы с тем, что каждый гражданин Российской Федерации вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей в качестве собственника?

да нет

Б. Ельцин
Б.Ельцин

11 марта 93 марта 1993 г.

¹ Архив ФКР.



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9 марта 1993 г.
№ Пр-330
г. МОСКВА

67
Верховный Совет Российской Федерации
Председателю Верховного Совета
Р.И.ХАСБУЛАТОВУ

Срочно
9. III. 93г.
[Handwritten signature]

В представленные мною в Верховный Совет Российской Федерации 7 марта 1993 года вопросы для внесения на Всероссийский референдум 11 апреля 1993 года вношу некоторые уточнения:

"1. Согласны ли Вы с тем, чтобы Российская Федерация была президентской республикой?

да нет

2. Согласны ли Вы с тем, чтобы единственным высшим законодательным органом Российской Федерации был двухпалатный парламент?

да нет

3. Согласны ли Вы, что новая Конституция Российской Федерации должна быть принята Конституционным собранием, представляющим многонациональный народ Российской Федерации?

да нет

4. Согласны ли Вы с тем, что каждый гражданин Российской Федерации вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей в качестве собственника?

да нет"

[Handwritten signature]
Б.Ельцин

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 227. Л. 67.

К стабилизации конституционного строя Российской Федерации¹

Е.А. Данилов,

*руководитель группы экспертов
Конституционной комиссии РФ,*

Л.С. Мамут,

эксперт Конституционной комиссии РФ

Проект Закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» ставит целью продолжение демократической конституционной реформы в Российской Федерации. Предлагаемые в нем нормы направлены на последовательное конституционное развитие принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, закрепление соответствующего баланса между ними, эффективное функционирование системы государственной власти и стабилизацию на этой основе конституционного строя Российской Федерации.

При подготовке названного проекта были учтены:

1) проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации» от 17 февраля 1993 года, внесенный Рабочей группой Конституционной комиссии и направленный Президенту Российской Федерации;

2) предложения Председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству М.А. Митюкова относительно внесения изменений и дополнений в Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», представленные Председателю Верховного Совета Российской Федерации и направленные Президенту Российской Федерации;

3) проект «Основных положений новой Конституции Российской Федерации, выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года», содержащийся в приложении к Постановлению Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 29 января 1993 года № 4391-1;

4) проект «Соглашения федеральных органов законодательной и исполнительной властей Российской Федерации по стабилизации конституционного строя на период до принятия новой Конституции Российской Федерации», представленный Президентом Российской Федерации 23 февраля 1993 года Верховному Совету Российской Федерации, Председателю

¹ Конституционный вестник. 1993. № 13. С. 141—153.

Верховного Совета Российской Федерации, а также материалы его рассмотрения Верховным Советом Российской Федерации;

5) письмо Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации от 7 марта 1993 года, представляющее вопросы для вынесения на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года;

6) обращение глав республик к Президенту Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации, Председателю Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 1993 года;

7) заявление руководителей органов представительной власти субъектов Российской Федерации, принятое в г. Новосибирске 19 февраля 1993 года;

8) Послания Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации и Конституционному Суду Российской Федерации от 26 февраля 1993 года (касательно ежегодного послания Конституционного Суда Российской Федерации о состоянии конституционной законности в Российской Федерации и других вопросов);

9) проекты закона об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации, подготовленные:

а) группой экспертов Конституционной комиссии (письмо от 26 марта 1993 года № 21-678);

б) блоком депутатских фракций «Российское единство» (приложение к Постановлению Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 марта 1993 года);

в) Председателем Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству М.А. Митюковым (письмо от 2 марта 1993 года № 7.1-21-37);

10) проект «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации» от 23 февраля 1993 года, подготовленный парламентской фракцией «Согласие ради прогресса»;

11) предложения экспертов «круглого стола» фракций народных депутатов Российской Федерации, политических партий, движений и блоков;

12) выступления Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по Российскому телевидению (Российская газета. 1993. 20 февр. и др.);

13) выступление Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова в г. Новосибирске (Российская газета. 1993. 20 февр.).

Правовым основанием для внесения данного проекта закона служат пункт 3 статьи 1, подпункт «б» статьи 5 и статья 6 Положения о Конституционной комиссии.

По нашему мнению, представляемый проект закона мог бы стать основой согласованного продвижения к отражению в российской Конституции поддерживаемых обществом, общепринятых современных представлений о разделении властей и демократическом конституционном строе.

Приложение: текст проекта.

Проект
от 9 марта 1993 г.

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России

В целях продолжения демократической конституционной реформы в Российской Федерации, конституционного развития принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, закрепления соответствующего баланса между ними, эффективного функционирования системы государственной власти и стабилизации на этой основе конституционного строя Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет.

Раздел I. Внести в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России следующие изменения и дополнения:

1. В части второй статьи 2 слова «Советы народных депутатов, составляющие политическую основу» заменить словами «представительные, исполнительные и судебные органы, установленные Конституцией».

2. Из части второй статьи 4 исключить слова «Конституцию СССР», «и СССР».

3. Из статьи 9 исключить слова «советского», «социалистической».

4. Из названия главы 4 исключить слово «социалистического».

5. Часть третья статьи 68 дополнить словами «, принимать иные меры по развитию интеграционных процессов.».

6. В статье 70:

дополнить статью новой частью третьей следующего содержания:

«Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов обеспечивают защиту территориальной целостности Российской Федерации, нерушимость территорий республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.»;

часть третья считать частью четвертой.

7. Часть первую статьи 86 дополнить предложением следующего содержания:

«По решению соответствующего представительного органа государственной власти или местного самоуправления, а также в других устанавливаемых Конституцией Российской Федерации случаях возможно досрочное прекращение полномочий этих органов.».

8. В статье 86¹:

после слова «Полномочия» дополнить статью словами «Верховного Совета республики в составе Российской Федерации»;

исключить слова «по решению самого Совета, а также»;

после слова «заключения» дополнить статью словами «либо представления».

9. В статье 92:

часть третью после слова «их» дополнить словами «первые заместители и»;

в части пятой слова «и лица» заменить словами «Граждане Российской Федерации»; эту же часть после слова «суда» дополнить словами «, участвуют в выборах представительных органов государственной власти, расположенных по месту их постоянного жительства в Российской Федерации.».

10. В статье 104:

в части первой слово «государственной» заменить словом «законодательной»;

часть вторую исключить;

из пункта 14 части третьей исключить слова «а также указов и распоряжений Президента Российской Федерации».

11. В статье 107:

в части первой слова «законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти» заменить словами «орган законодательной власти Российской Федерации, осуществляющий также контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией»;

в части четвертой цифру «63» заменить цифрой «74».

12. В части первой статьи 109:

пункт 3 после слов «Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации» дополнить словами «первых заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации»;

в пункте 4 поставить точку с запятой после слов «Генерального прокурора Российской Федерации» и дополнить пункт после слов «Центрального банка Российской Федерации» словами «с согласия Президента Российской Федерации»;

пункт 5 после слова «органов» дополнить словами «(кроме судов)» и после слова «лиц» дополнить словами «(кроме судей)»;

пункт 13 после слов «и бюджет» дополнить словами «с соблюдением порядка, установленного в части второй статьи 161»;

из пункта 19 исключить слова: «а также указы и распоряжения Президента Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации»;

«вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента Российской Федерации до разрешения Конституционным Судом Российской Федерации дел об их конституционности в случае обращения Вер-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ховного Совета Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации»;;

пункт 26 изложить в следующей редакции:

26) решает другие вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией Российской Федерации...

13. Часть первую статьи 110 после слов «Совету Министров Российской Федерации» дополнить словами «(по вопросам экономики и финансов по согласованию с Президентом Российской Федерации),».

14. Часть вторую статьи 111 дополнить двумя предложениями следующего содержания:

«В качестве первоочередных рассматриваются также проекты законов по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, общим вопросам экономики и финансов. Рассмотрение первоочередных проектов законов должно быть начато каждой из палат Верховного Совета Российской Федерации не позднее семи дней со дня их внесения.».

15. Из части третьей статьи 112 исключить слово «советского».

16. Пункт 9 части первой статьи 114 после слова «предусмотренные» дополнить словами «Конституцией и».

17. В части четвертой статьи 115:

пункт 1 после слова «акты» дополнить словами «(кроме законов);»;

пункт 2 исключить;

из пункта 3 исключить слова «, а также предложения о персональном составе Конституционного Суда Российской Федерации»;

пункт 5 перед словом «ведет» дополнить словами «по поручению Верховного Совета Российской Федерации».

18. В статье 117:

в части второй слово «большинством» заменить словами «двумя третями»;

в части третьей слово «Избрание» заменить словами «Дача согласия на назначение на должность первых заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации и министров Российской Федерации, указанных в пункте 3 части первой статьи 109 настоящей Конституции, избрание»; эту же часть после слов «Генерального прокурора Российской Федерации» дополнить словами «, дипломатических представителей Российской Федерации»;

часть четвертую после слова «выполнять» дополнить словами «предусмотренные Конституцией и законами Российской Федерации».

19. Часть первую статьи 121.1 после слов «Президент Российской Федерации» дополнить словами «глава государства».

20. В статье 121⁵:

в пункте 2:

из части первой исключить слова «и обнародует»;

в части второй слово «большинством» заменить словами «двумя третями»;

пункт 4 после слов «Председателя Совета Министров Российской Федерации» дополнить словами «, первых заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместителей Председателя Совета Министров Российской Федерации»;

пункт 6 после слов «ведомств Российской Федерации» дополнить словами «, иных федеральных органов исполнительной власти»;

дополнить статью пунктом 7¹ следующего содержания:

«7¹) представляет Съезду народных депутатов Российской Федерации кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации»;

часть первую пункта 11 дополнить словами «и информирует о них Верховный Совет Российской Федерации».

21. Из статьи 121⁶ исключить слова «в противном случае они прекращаются немедленно».

22. В статье 121¹¹:

дополнить статью новой частью второй следующего содержания:

«Невозможность дальнейшего осуществления Президентом Российской Федерации своих полномочий по состоянию здоровья, а также невозможность исполнения полномочий Президента Российской Федерации вице-президентом Российской Федерации по состоянию здоровья устанавливается заключением Конституционного Суда Российской Федерации по представлению государственной медицинской комиссии, назначаемой Верховным Советом Российской Федерации»;

часть вторую считать частью третьей.

23. В статье 123:

в части первой:

третье предложение заменить тремя предложениями в следующей редакции:

«Первые заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации назначаются по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации. Первые заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации. Министры Российской Федерации, председатели государственных комитетов Российской Федерации назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации»;

четвертое предложение считать шестым предложением;

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

в части пятой слово «большинством» заменить словами «двумя третями».

24. В статье 125:

часть первую после слов «Совет Министров Российской Федерации» дополнить словами «осуществляет исполнительные и распорядительные функции и»; из этой же части исключить слова «Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации и»;

в части второй:

пункт 1 после слов «природных ресурсов;» дополнить словами «осуществляет управление федеральной государственной собственностью;»;

пункт 2 после слова «бюджета,» дополнить словами «управлению федеральными внебюджетными фондами»;

из пункта 3 исключить слово «социалистической».

25. Часть вторую статьи 155 после слов «Президента Российской Федерации» дополнить словами «или уполномоченного Президентом Российской Федерации иного должностного лица федеральных органов исполнительной власти».

26. Статью 161 дополнить частью второй следующего содержания:

«Средства бюджета могут выделяться только на цели и в размерах, которые определены в самом бюджете. Верховный Совет Российской Федерации не вправе увеличить общий размер расходов и размер расходов по отдельным статьям утвержденного государственного бюджета Российской Федерации без согласования с Президентом Российской Федерации.»

27. Часть первую статьи 176 перед словом «краевой» дополнить словами «Советами Министров (Кабинетами Министров) республик в составе Российской Федерации,».

28. Из части первой статьи 185 исключить слова «временное приостановление действия отдельных статей Конституции, а также».

Раздел II. Установить следующий порядок введения в действие настоящего Закона:

29. Ввести в действие настоящий Закон с момента его опубликования.

30. Верховному Совету Российской Федерации в месячный срок определить статус Государственного комитета Российской Федерации по статистике и Пенсионного фонда Российской Федерации как органов, подведомственных Совету Министров — Правительству Российской Федерации, имея в виду, что Президент Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации включит руководителей этих центральных органов государственного управления в состав Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

31. Установить, что Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Совет Министров — Правительство Российской Федерации не издадут

акты, которые нарушают существующий баланс законодательной, исполнительной и судебной властей.

32. Верховному Совету Российской Федерации в трехмесячный срок принять закон о механизме выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и об ответственности за невыполнение этих решений.

33. Верховному Совету Российской Федерации в срок до февраля 1994 года исходя из основных положений проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренных шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 года и Верховным Советом Российской Федерации, и с учетом становления многопартийной политической системы принять законы о выборах высшего органа законодательной власти Российской Федерации (Верховного Совета Российской Федерации) и Президента Российской Федерации, имея в виду вступление этих законов в силу с момента принятия новой Конституции Российской Федерации или с момента вступления в силу соответствующих изменений действующей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.

34. Верховному Совету Российской Федерации в ходе своей шестой сессии привести законодательство Российской Федерации в соответствие с настоящим Законом.

35. Опубликовать массовым тиражом текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России с дополнениями и изменениями, внесенными настоящим Законом.

Президент Российской Федерации

Б.Н. Ельцин

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ФРАКЦИИ «СМЕНА — НОВАЯ ПОЛИТИКА»
от 9 марта 1993 г.¹**

О конституционном процессе и референдуме

Мы, члены парламентской фракции «Смена — Новая Политика», стоящие на позициях соблюдения законности, компетентности и политического прагматизма, с тревогой отмечаем, что влиятельные политические силы сделавшие ставку на дальнейший раскол общества, на искусственное раздувание конфликтов между различными структурами власти, ныне подводят Россию к черте, за которой хаос и кровопролитие, полное уничтожение российской государственности.

Мы, кому в такой ответственный момент безразлична судьба Российского государства, считаем своим долгом заявить:

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 39-40.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Конституционного кризиса в России нет, есть кризис уважения к Конституции.

Проблема не в противостоянии двух ветвей власти и в кажущейся невозможности для реформаторов проводить реформы (дополнительные полномочия Президента давали ему колоссальные возможности для их проведения). Проблема в выборе:

- либо «латиноамериканизация» страны, потеря ее экономического и политического суверенитета, обнищание народа и всевластие коррумпированных чиновников и компрадорского капитала;

- либо сохранение накопленного промышленного потенциала, разумная структурная и инвестиционная политика, которые помогут прекратить спад и выйти из кризиса.

В первом случае нас ожидает участь отсталой, слаборазвитой страны, во втором — после долгой, упорной работы мы придем к процветанию Родины и восстановлению ее былого величия.

К сожалению, год «гайдаровских реформ» продвинул нас далеко вперед по первому пути. Мы однозначно выступаем за второй

Еще можно все исправить, но для этого нужны не политические потрясения и скандалы, а мирная, долговременная совместная работа всех конструктивных сил общества, в том числе и работа по вопросам совершенствования конституционного устройства.

Многое в ныне действующей Конституции нас не устраивает: нет разделения компетенции палат Верховного Совета, нечетко определены взаимоотношения Президента и Правительства, не разработан механизм реализации Федеративного договора, изначально заложена неэффективность деятельности Конституционного суда и многое другое.

Однако решение этих и подобных им вопросов путем проведения референдума в период политической нестабильности — проявление политической близорукости и некомпетентности.

Прежде всего потому, что он ничего до конца не решит при любой формулировке вопросов.

Даже если он не будет напрямую использован как повод для возможного выхода республик из состава Российской Федерации, его результаты, несомненно, будут трактоваться по-разному, а это может быть использовано определенными силами для проведения авантюры, подобных событиям 19–21 августа 1991 года. Наконец, референдум потребует значительных затрат, что еще больше обострит экономическую ситуацию.

Вместе с тем, не вызывает сомнения то, что без согласия Съезда народных депутатов, без согласия Президента — инициатора референдума, отменить его нельзя. Условием его отмены ни в коем случае не могут являться разного рода конституционные соглашения.

В сложившейся ситуации просто необходимо не отступать от действующей Конституции ни на шаг.

Единственным условием отмены референдума должны стать обязательства по скорейшему принятию новой Конституции или продолжению глубокого реформирования ныне действующей и проведению на их основе выборов как представительной, так и исполнительной федеральных властей не позднее весны 1994 года.

Выборы, а не референдум являются жестокой необходимостью, связанной с тем, что к власти должны прийти политические силы, которые не будут разрушать страну из-за внутренних раздоров, а согласованно приложат усилия для выхода страны из кризиса, Народ сам решит путем прямого волеизъявления, какая из политических сил его больше всего устраивает. Мы уверены, что он не впадет в крайности, а отдаст власть в руки конструктивных сил, которые будут в состоянии повести Россию по пути процветания и прогресса.

СПРАВКА

К вопросу о референдуме 11 апреля 1993 года¹

В п. 1 Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации Конституционного строя Российской Федерации» Верховному Совету поручено утвердить текст вносимого на референдум проекта основных положений новой Конституции.

Обязанность разработать и согласовать этот текст с исполнительной и судебной властями, а также субъектами Федерации лежат на Конституционной комиссии Съезда, возглавляемой Ельциным Б.Н. — Президентом Российской Федерации (эта обязанность вытекает из п. 3 статьи 1 и статьи 5 положения о Конституционной комиссии).

14 января 1993 г. Верховный Совет Российской Федерации в соответствии с решением седьмого Съезда принял Постановление «О мерах по обеспечению проведения всероссийского референдума 11 апреля 1993 года», в котором объявил на всей территории Российской Федерации 11 апреля 1993 года всенародное голосование — референдум по основным положениям новой Конституции, сформулировал ряд организационных положений и дал поручение комитету по законодательству внести на рассмотрение Верховного Совета предложения об изменении и дополнении Закона РСФСР «О референдуме РСФСР».

25 января 1993 года Президиум Верховного Совета принял Постановление «О проекте закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О референдуме РСФСР».

Рабочая группа Конституционной комиссии под руководством Рябова Н.Т., используя рекомендации более 10 научных центров Москвы и Российской Федерации разработала текст основных положений новой Консти-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 1-2.

туции и 29 января 1993 г., внесла его на рассмотрение Президиума Верховного Совета Российской Федерации.

Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановил направить этот проект основных положений в комитеты и комиссии Верховного Совета, Президенту Российской Федерации и Конституционному Суду Российской Федерации и предложил Конституционной комиссии с учетом их замечаний и предложений затем официально представить доработанный текст для согласования Президенту и Конституционному Суду Российской Федерации.

9 февраля 1993 г. состоялось пленарное заседание Конституционной комиссии под Председательством Ельцина Б.Н. с вопросом «О проекте «Основных положений новой Конституции Российской Федерации», выносимых на всероссийский референдум 11 апреля 1993 года». Решение принято не было.

Таким образом, Конституционная комиссия обязана разработать и согласовать текст основных положений новой Конституции, выносимых на референдум, не выполнила.

5 марта 1993 г. в этой ситуации Верховный Совет Российской Федерации принимает решение о созыве седьмого внеочередного Съезда народных депутатов с вопросом «О всероссийском референдуме 11 апреля 1993 г.».

7 марта Президент Российской Федерации передает на Верховный Совет свои 4 вопроса, не дав при этом никакого официального ответа на текст основных положений, представленных Рабочей группой Конституционной комиссии и направленный в его адрес еще 29 января постановлением Президиума Верховного Совета.

ЗАЯВЛЕНИЕ **«О выполнении пункта 1 Постановления седьмого Съезда народных депутатов «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»¹**

В материалах Съезда народных депутатов, полученных народными депутатами накануне открытия восьмого Съезда, содержится документ, завизированный Н.Т. Рябовым, но распространенный без указания авторства и должностного положения лица, подписывающего документ, озаглавленный «К вопросу о референдуме 11 апреля 1993 года».

Поскольку документ фактически обвиняет Президента РФ в срыве подготовки референдума, считаю необходимым заявить следующее.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 4-5.

Поручение седьмого Съезда народных депутатов РФ Верховному Совету РФ утвердить текст проекта основных положений новой Конституции обусловлено, во-первых, конституционной обязанностью Верховного Совета объявить всероссийский референдум, назначенный по решению Съезда народных депутатов (п. 25 ст. 109 Конституции РФ), и, во-вторых, необходимостью ясно выразить волю представительной власти и ее отношение к тексту проекта основных положений, «согласованных с Президентом Российской Федерации» и Конституционным Судом Российской Федерации (п. 1 Постановления седьмого Съезда народных депутатов РФ «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»).

Отсюда прямо следует, что обязанность инициативы согласования лежит **на Верховном Совете РФ**, обязанность согласования, по смыслу этой процедуры, — **на Верховном Совете РФ, Президенте РФ и Конституционном Суде РФ**.

Возлагать обязанность разработать в связи с референдумом основные положения новой Конституции на Конституционную комиссию, ссылаясь на Положение о Конституционной комиссии — подзаконный акт, принятый ранее с совершенно иной целью, — было бы неправильно.

Тем не менее Конституционная комиссия предложила свой вариант основных положений, которые можно было бы вынести на референдум. Следовательно, претензии к Конституционной комиссии неосновательны.

Кроме того, Постановлением Съезда была предусмотрена и вероятность недостижения согласия (п. 1). Президент РФ не считал возможным согласиться с каждой отдельной формулировкой представленного ему проекта основных положений новой Конституции по причинам как содержательного характера, так и формы вопросов, неприемлемой для всероссийского референдума.

Президент РФ считает, что основные положения новой Конституции должны включать:

- 1) конституционные принципы;
- 2) Декларацию прав граждан России;
- 3) основы государственного устройства;
- 4) порядок принятия Конституции РФ.

Президент полагает, что конституционные принципы хорошо разработаны в проекте новой Конституции РФ, разрабатываемой Конституционной комиссией, как и раздел о правах и свободах человека и гражданина, который по сути и представляет собой Декларацию прав. По двум оставшимся позициям приведенного перечня Президент РФ представил свой вариант вопросов на референдум. Как известно, Верховный Совет принял их к сведению и передал на рассмотрение восьмого Съезда народных депутатов РФ.

Таким образом, Президент РФ не дождавшись официального варианта проекта Верховного Совета, с учетом истечения срока, отпущенного законом для объявления референдума, дал ответ на предложение **Рабочей**

группы Конституционной комиссии в виде встречного варианта. Что же касается Верховного Совета, то можно констатировать, что он уклонился от выполнения лежащей на нем обязанности инициативы согласования и ограничился простой трансляцией проекта от Президента РФ к Съезду народных депутатов РФ. И хотя это свидетельствует лишь о недопустимой пассивности Верховного Совета, но все же не является препятствием для принятия решения о референдуме (и в случае необходимости согласования вопросов) непосредственно на Съезде народных депутатов РФ.

Представитель Президента РФ

В. Шумейко

**ОБРАЩЕНИЕ
К ВОСЬМОМУ (ВНЕОЧЕРЕДНОМУ)
СЪЕЗДУ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИИ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ СОВЕТОВ РЕСПУБЛИК, КРАЕВ,
ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ,
ГОРОДОВ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА¹**

Уважаемые народные депутаты!

Настоящее обращение к вам вызвано крайне тревожной обстановкой, сложившейся в стране. Экономическое и социальное положение России продолжает ухудшаться, финансы расстроены, страну захлестнула преступность, растет обнищание и массовое недовольство людей. Напряженные социально-политической ситуации в государстве достигло последней черты. На карту поставлены судьба России, ее целостность, народовластие, как основа демократии.

Положение дел требует незамедлительных, решительных, но в то же время продуманных, взвешенных, согласованных на всех уровнях действий. Вместо этого силы и средства Высших органов власти и управления Российской Федерации отвлекаются на никому не нужные политические распри. Это становится далее нетерпимым. Мы предлагаем.

1. Осудить попытки решения существующих проблем неконституционными, силовыми методами. Предупреждаем, что в случае их применения субъекты федерации немедленно используют все законные способы для пресечения любых попыток нарушения Конституции Российской Федерации от кого бы они ни исходили.

2. Президенту, Съезду народных депутатов и Верховному Совету России безотлагательно найти пути для нормализации общественно-политической

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 15–24.

Обращение руководителей советов субъектов РФ к восьмому СНД РФ

и экономической обстановки и обеспечить условия по реформированию общества на демократических началах в интересах человека.

3. Рассмотреть вопрос о конституционной ответственности высших должностных лиц за нарушение Конституции и законов РФ, а равно действий, провоцирующих это.

4. Мы не против референдума. Более того, уверены, что народ, раздраженный политическими играми, в конце концов скажет свое решающее слово, которое по праву принадлежит только ему.

Но сегодня, с учетом того что неподготовленный референдум может привести к развалу России, к непредсказуемым последствиям, мы должны признать проведение его не просто нежелательным, но вредным и опасным. В том же случае, если референдум будет назначен по чьей-либо инициативе, но не состоится по причине неявки граждан РФ, инициаторы референдума должны уйти в отставку (быть распущены).

Республика Башкортостан	Рахимов Муртаза Губайдуллович, Председатель Верховного Совета республики
Республика Бурятия	Потапов Леонид Васильевич, Председатель Верховного Совета республики
Республика Алтай	н.д. Чаптынов Валерий Иванович, Председатель Верховного Совета республики
Кабардино-Балкарская Республика	Кармоков Хачим Мухамедович, Председатель Верховного Совета республики
Республика Калмыкия — Хальмг Тангч	Бугаев Илья Эрдниевич, Председатель Верховного Совета республики
Красноярский край	Новиков Вячеслав Александрович, председатель краевого Совета народных депутатов
Мордовская ССР	Бирюков Николай Васильевич, Председатель Верховного Совета республики
Республика Саха (Якутия)	Иванов Климент Егорович, Председатель Верховного Совета республики
Республика Татарстан	Мухаметшин Фарид Хайруллович, Председатель Верховного Совета республики

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Республика Тува	н.д. Бичелдей Каадыр-Оол Алексеевич, Председатель Верховного Совета республики
Удмуртская Республика	Тубылов Валентин Кузьмич, Председатель Верховного Совета республики
Республика Хакасия	н.д. Штыгашев Владимир Николаевич, Председатель Верховного Совета республики
Алтайский край	Суриков Александр Александрович, председатель краевого Совета народных депутатов
Краснодарский край	Ждановский Александр Михайлович, председатель краевого Совета народных депутатов
Красноярский край	Новиков Вячеслав Александрович, председатель краевого Совета народных депутатов
Ставропольский край	Гончаренко Юрий Андреевич, председатель краевого Совета народных депутатов
Хабаровский край	Цветков Игорь Николаевич, председатель краевого Совета народных депутатов
Амурская область	н.д. Белоногов Анатолий Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Астраханская область	Винокуров Валерий Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
Белгородская область	Бесхмельницын Михаил Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
Брянская область	Сидоренко Владимирович Порфирьевич
Волгоградская область	Морозов Александр Гаврилович, председатель областного Совета народных депутатов

Обращение руководителей советов субъектов РФ к восьмому СНД РФ

Вологодская область	Хрипель Геннадий Тимофеевич, председатель областного Совета народных депутатов
Воронежская область	Шабанов Иван Михайлович, председатель областного Совета народных депутатов
Ивановская область	н.д. Тихомиров Владислав Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Иркутская область	Игнатенко Виктор Васильевич, председатель областного Совета народных депутатов
Калининградская область	н.д. Семенов Юрий Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Калужская область	Сударенков Валерий Васильевич, председатель областного Совета народных депутатов
Кемеровская область	н.д. Тулеев Аман-гельды Молдагазыевич, председатель областного Совета народных депутатов
Камчатская область	Премьяк Петр Григорьевич, председатель областного Совета народных депутатов
Кировская область	Костин Александр Яковлевич, председатель областного Совета народных депутатов
Костромская область	Карташов Рудольф Александрович, председатель областного Совета народных депутатов
Курганская область	Богомоллов Олег Алексеевич, председатель областного Совета народных депутатов
Курская область	Лихачев Владимир Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Ленинградская область	Густов Вадим Анатольевич, председатель областного Совета народных депутатов

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Липецкая область	Королев Олег Петрович, председатель областного Совета народных депутатов
Магаданская область	Кобец Вячеслав Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
город Москва	Гончар Николай Николаевич, председатель городского Совета народных депутатов
Московская область	Поляков Андрей Александрович, председатель областного Совета народных депутатов
Мурманская область	Евдокимов Юрий Алексеевич, председатель областного Совета народных депутатов
Нижегородская область	Крестьянинов Евгений Владимирович, председатель областного Совета народных депутатов
Новгородская область	Гражданкин Николай Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
Новосибирская область	Сычев Анатолий Павлович, председатель областного Совета народных депутатов
Омская область	н.д. Леонтьев Анатолий Павлович, председатель областного Совета народных депутатов
Оренбургская область	Григорьев Валерий Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Орловская область	н.д. Володин Николай Андреевич, председатель областного Совета народных депутатов
Пензенская область	Лычагин Александр Родионович, председатель областного Совета народных депутатов
Пермская область	Черепанов Василий Александрович, заместитель председателя областного совета

Обращение руководителей советов субъектов РФ к восьмому СНО РФ

Псковская область	Пушкарев Виталий Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Ростовская область	Попов Александр Васильевич, председатель областного Совета народных депутатов
Рязанская область	Приходько Виктор Владимирович, председатель областного Совета народных депутатов
Самарская область	Анищик Олег Никифорович, председатель областного Совета народных депутатов
город Санкт-Петербург	Беляев Александр Николаевич, председатель городского Совета народных депутатов
Саратовская область	Макаревич Николай Сидорович, председатель областного Совета народных депутатов
Сахалинская область	Аксенов Анатолий Петрович, председатель областного Совета народных депутатов
Смоленская область	Семенов Михаил Игоревич, председатель областного Совета народных депутатов
Тамбовская область	н.д. Рябов Александр Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
Тверская область	Шестов Михаил Александрович, председатель областного Совета народных депутатов
Томская область	Шамин Григорий Андреевич, председатель областного Совета народных депутатов
Тульская область	Литвинцев Юрий Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
Тюменская область	Ульянов Владимир Ильич, председатель областного Совета народных депутатов
Ульяновская область	Разумов Владимир Логинович, председатель областного Совета народных депутатов

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Челябинская область	н.д. Сумин Петр Иванович, председатель областного Совета народных депутатов
Читинская область	Эпов Александр Фадеевич, председатель областного Совета народных депутатов
Ярославская область	Веселов Александр Николаевич, председатель областного Совета народных депутатов
Еврейская автономная область	Скачков Александр Афанасьевич, председатель Совета народных депутатов автономной области
Агинский Бурятский автономный округ	н.д. Аюшиев Болот Ванданович, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Коми-Пермяцкий автономный округ	н.д. Четин Иван Васильевич, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Ненецкий автономный округ	Слезкин Борис Федорович, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	н.д. Маймаго Геннадий Николаевич, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	Хутанов Леонид Александрович, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Чукотский автономный округ	Етылин Владимир Михайлович, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Эвенкийский автономный округ	Чепалов Василий Ефремович, председатель Совета народных депутатов автономного округа
Ямало-Ненецкий автономный округ	Кузин Александр Иванович, председатель Совета народных депутатов автономного округа

К вопросу о целесообразности существования поста Председателя Верховного Совета Российской Федерации¹

Пост (должность) Председателя Верховного Совета Российской Федерации (РСФСР) был введен в Российской Федерации вслед за введением аналогичного поста в СССР в 1989 г. и первоначально в его функциях совмещались полномочия высшего должностного лица (почти главы) государства и руководителя Верховного Совета РСФСР. При этом должность Председателя Верховного Совета являлась высшей не только формально, но и по существу, поскольку по Конституции именно Председатель Верховного Совета РСФСР в условиях верховенства Съезда народных депутатов имел наибольшие полномочия в кадровых вопросах, представлял Российскую Федерацию, вел переговоры, подписывал все акты Съезда и Верховного Совета Российской Федерации.

С учреждением поста Президента Российской Федерации (РСФСР) в марте 1991 г. высшим должностным лицом Российской Федерации становится Президент Российской Федерации. Именно на Президента возложены функции главы государства, такие как ведение переговоров и подписание от имени Российской Федерации международных договоров, решение вопросов гражданства, награждение государственными наградами, назначение дипломатических представителей, назначение Председателя Совета Министров с согласия Верховного Совета, министров Российской Федерации, объявление чрезвычайного положения. Соответствующие полномочия были перераспределены от Председателя Верховного Совета к Президенту Российской Федерации.

Вместе с тем полной корректировке конституционных норм, полного освобождения Председателя Верховного Совета Российской Федерации от функций и полномочий высшего должностного лица государства не произошло. Согласно статье 115 действующей Конституции Российской Федерации за Председателем Верховного Совета остаются такие полномочия, как представление Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации сообщений о положении республики и о важных вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности, об участии в обеспечении обороноспособности и безопасности Российской Федерации, издание распоряжений (о юридической силе коих Конституция умалчивает), ведение переговоров и подписание соглашений между законодательными органами с последующей ратификацией Верхов-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 47-50.

Из материалов, розданных на восьмом Съезде народных депутатов РФ. — *Примеч. ред.*

ным Советом Российской Федерации, представление кандидатур для избрания на высшие судебские должности.

Следует также отметить, что остатки полномочий одного из высших должностных лиц государства сохранялись у Председателя Верховного Совета России по аналогии с Председателем Верховного Совета СССР. Но при этом не учитывался факт всенародного избрания Президента Российской Федерации. Очевидно, что существование двух высших должностных лиц, единого государства при всей самобытности российской государственности не укладывается не только в рамки идеи разделения властей, но и вообще ни в какие рамки. Отсюда все остатки соответствующих полномочий Председателя Верховного Совета должны быть либо ликвидированы, либо распределены между Президентом Российской Федерации и Верховным Советом (представление для избрания кандидатур членов Конституционного Суда, Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации). Важно, что представление указанных кандидатур не руководителем Парламента, а Президентом государства и самим Верховным Советом повысило бы статус Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и укрепило положение всей судебной системы.

Помимо функций, не свойственных руководителю парламента, Председатель Верховного Совета Российской Федерации осуществляет, согласно Конституции, общее руководство подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации (ст. 115), ведет заседания Съезда народных депутатов (ст. 104), имеет ряд других полномочий, подобных спикерским.

Осуществление руководства деятельностью Верховного Совета необходимо и в этом, собственно, — главное назначение Президиума Верховного Совета Российской Федерации. Однако в федеративном государстве при двухпалатном строении парламента такое руководство осуществляется не единоличным главой, стоящим как бы «над палатами», а координационным органом при поочередном председательствовании руководителей палат. Логика реализации потенциала двухпалатной структуры Верховного Совета России необходимость усиления роли Совета Республики и Совета Национальностей диктуют и необходимость повышения роли председателей палат, а следовательно — ликвидации надстройки над руководством палат и Президиумом Верховного Совета Российской Федерации в лице Председателя Верховного Совета и его заместителей. Не случайно в тексте Федеративного договора о poste Председателя Верховного Совета не упоминается. Проект же новой Конституции Российской Федерации, разработанный Конституционной комиссией, должность Председателя Верховного Совета Российской Федерации упраздняет.

Съезд народных депутатов Российской Федерации последовал бы своим лучшим традициям введения в текст действующей Конституции России прогрессивных норм проекта новой Конституции, если бы уже на дан-

ном этапе рассмотрел вопрос о целесообразности дальнейшего сохранения должности Председателя Верховного Совета Российской Федерации, а также его заместителей. Речь идет о завершении определенного логического этапа государственного строительства в направлении укрепления разделения властей и федерализма, и конечно, не о судьбе конкретных лиц, замещающих государственные посты.

**СОПРОВОДИТЕЛЬНОЕ ПИСЬМО
НАРОДНОГО ДЕПУТАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 10 марта 1993 г.¹**

в Секретариат
Съезда народных депутатов
Российской Федерации

Прошу срочно размножить для народных депутатов, журналистов, гостей восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов проект Закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» и сопроводительные документы к нему (постановление Президиума данного Совета о направлении проекта закона в комиссии, комитеты и субъектам Федерации, заключение комитета по законодательству Верховного Совета и пояснительную записку к проекту Закона). Законопроект предполагается внести от имени блока фракций «Российское единство» в качестве одного из возможных вариантов решения Съезда по первому вопросу повестки дня.

**Народный депутат Российской Федерации,
Координатор блока фракций
«Российское единство»**

В.Б. Исаков

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 1 марта 1993 г.**

**О проекте закона Российской Федерации
«Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) Российской Федерации — России»**

Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 52-61.

1. Направить проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России», представленный блоком депутатских фракций «Российское единство», Президенту Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации, Конституционную комиссию, Высший экономический совет при Президиуме Верховного Совета Российской Федерации, Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете Российской Федерации, а также в Юридический и Редакционно-издательский отделы Верховного Совета Российской Федерации.

Замечания и предложения по указанному законопроекту представить в Комитет Верховного Совета Российской Федерации по законодательству до 1 апреля 1993 года.

2. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству совместно с народными депутатами Российской Федерации, подготовившими проект закона, обобщить поступившие замечания и предложения и внести их на рассмотрение Президиума Верховного Совета Российской Федерации в апреле 1993 года.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**Пояснительная записка
к проекту закона Российской Федерации
«Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона)
Российской Федерации — России»**

Проект закона нацелен на дальнейшее совершенствование системы разделения властей в Российской Федерации, оптимальное распределение полномочий между высшими органами законодательной и исполнительной власти и высшим должностным лицом государства — Президентом Российской Федерации.

Основная идея законопроекта заключается в том, чтобы повысить роль и ответственность Совета Министров — Правительства Российской Федерации, устранив существующее дублирование функций по формированию Правительством и руководством его деятельностью на высшем уровне государственной власти.

В законопроекте сохранена существующая подотчетность Правительства Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту Российской Федерации. Однако существенно расширена самостоятельность главы Правительства по формированию кабинета. Введено положение, согласно которому в случае отставки Председателя Совета Министров следует отставка Правительства в целом.

Несколько расширен список должностных лиц, членов Правительства, которые могут быть назначены по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации. Верховный Совет получает право выразить недоверие не только составу кабинета в целом, но и отдельному члену Правительства.

На Президента Российской Федерации, помимо его иных конституционных функций, возложена задача инициирования политических консультаций и представление Верховному Совету кандидатуры Председателя Совета Министров, который назначается и освобождается от должности указом Президента с согласия Верховного Совета Российской Федерации.

Предлагаемые изменения и дополнения Конституции Российской Федерации полностью соответствуют воле народа, высказанной на референдуме 17 марта 1991 года: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?»

**Народный депутат Российской Федерации,
Координатор блока фракций
«Российское единство»**

В.Б. Исаков

Проект

**ЗАКОН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона)
Российской Федерации — России**

Исходя из назревших потребностей правовой регламентации разделения властей в Российской Федерации и в целях дальнейшего совершенствования конституционного законодательства Съезд народных депутатов постановляет:

Раздел 1. Внести в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России следующие изменения и дополнения:

1. Пункт 3 статьи 109 изложить в следующей редакции:

«Дает согласие на назначение на должность и освобождение от должности Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, его первых заместителей и заместителей, министра иностранных дел Российской Федерации, министра обороны Российской Федерации, министра безопасности Российской Федерации, министра внутренних дел Российской Федерации;»

2. Дополнить статью 109 пунктом 3-2 следующего содержания:

«По предложению Совета Министров — Правительства Российской Федерации образует, реорганизует и упраздняет министерства, государствен-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ные комитеты и ведомства Российской Федерации, иные федеральные органы государственного управления».

3. Последнюю часть пункта 5 статьи 109, после точки с запятой, изложить в следующей редакции:

«решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации Членам Правительства Российской Федерации;»

4. В пункте 19 статьи 109 после слова «отменяет» дополнить:

«постановления и распоряжения Совета Министров — Правительства Российской Федерации,».

Слова «вносит представления Президенту Российской Федерации об отмене решений Правительства Российской Федерации;» из данного пункта исключить.

5. Часть 1 статьи 121¹ изложить в следующей редакции:

«Президент Российской Федерации является высшим должностным лицом Российской Федерации.»

6. В пункте 4 статьи 121⁵ после слова «назначает» дополнить «и освобождает».

7. Пункты 5, 6, 6-1, 9, 10, первый абзац пункта 11 из статьи 121-5 исключить.

8. Пункт 8 статьи 121⁵ изложить в редакции:

«по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей;»

9. Пункт 14 статьи 121⁵ изложить в редакции:

«награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает специальные звания, классные чины и почетные звания Российской Федерации по представлению Совета Министров Российской Федерации или Президиума Верховного Совета Российской Федерации;»

10. В пункте 16 статьи 121⁵ слова «является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации,» заменить на «по представлению министра обороны Российской Федерации».

11. Дополнить статью 121¹ частью второй следующего содержания:

«Невозможность осуществления президентских полномочий по состоянию здоровья устанавливается заключением Конституционного Суда Российской Федерации по представлению государственной медицинской комиссии, назначаемой Верховным Советом Российской Федерации.»

Часть вторую статьи 121¹ считать частью третьей.

12. Статью 122 изложить в следующей редакции:

«Совет Министров — Правительство Российской Федерации высший исполнительный и распорядительный орган власти, подотчетный Съезду народных депутатов Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации и Президенту Российской Федерации.»

13. Статью 123 изложить в следующей редакции:

«Совет Министров — Правительство Российской Федерации формируется Председателем Совета Министров в составе Председателя Совета Министров, первых заместителей и заместителей председателя, министров Российской Федерации, председателей государственных комитетов Российской Федерации.

В состав Совета Министров Российской Федерации входят по должности председатели Советов Министров республик в составе Российской Федерации. С согласия Верховного Совета в состав Совета Министров — Правительства Российской Федерации могут быть включены руководители других органов и организаций Российской Федерации.

Первые заместители и заместители Председателя Совета Министров, министры иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Совета Министров Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации.»

14. Включить статью 123¹ следующего содержания:

«Решение об отставке Совета Министров — Правительства Российской Федерации принимается Съездом народных депутатов Российской Федерации или Верховным Советом Российской Федерации путем выражения недоверия Правительству Российской Федерации. Недоверие может быть выражено также члену Правительства Российской Федерации. Вопрос о доверии Правительству Российской Федерации либо члену Правительства Российской Федерации решается Съездом народных депутатов Российской Федерации большинством голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации или Верховным Советом Российской Федерации большинством голосов от общего числа членов Верховного Совета.

Совет Министров — Правительство Российской Федерации вправе подать в отставку по собственной инициативе, которая принимается Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации. В случае отставки Председателя Совета Министров, Правительство Российской Федерации подает в отставку в полном составе.

Совет Министров — Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом Российской Федерации.

Для формирования нового состава Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации инициирует консультации, по завершении которых, не позднее чем в двухмесячный срок, представляет Верховному Совету Российской Федерации кандидатуру Председателя Совета Министров Российской Федерации. При невозможности исполнения данной обязанности Президентом Российской Федерации, а также в случае, когда представленные им кандидатуры отклонены Верховным Советом Российской Федерации более двух раз подряд, Верховный Совет Российской Федерации вправе самостоятельно инициировать выдвижение кандидатов на должность Председателя Совета Министров Российской Федерации».

15. Восстановить статью 124 в следующей редакции:

«Вновь образованный Совет Министров Российской Федерации представляет на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации программу предстоящей деятельности.

Совет Министров Российской Федерации не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед Верховным Советом Российской Федерации.»

16. В пункте 5 статьи 125 после точки с запятой дополнить:

«Председатель Совета Министров ведет переговоры и подписывает от имени Российской Федерации международные и межреспубликанские договоры, которые вступают в силу после ратификации Верховным Советом Российской Федерации;»

17. Дополнить статью 125 пунктом 5¹ следующего содержания:

«Представляет Верховному Совету Российской Федерации предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации, иных федеральных органов государственного управления;»

18. Статью 132¹ изложить в следующей редакции:

«Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе Российской Федерации является высшим должностным лицом республики.

Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе Российской Федерации выступает гарантом прав и свобод личности, соблюдения Конституции и законов Российской Федерации, Конституции и законов республики в составе Российской Федерации, защищает суверенитет, экономические и политические интересы Российской Федерации и республики в составе Российской Федерации.»

19. В статье 155 слова «Президент» и «Президента» заменить соответственно на «Председатель Совета Министров» и «Председателя Совета Министров».

Раздел 2. Установить следующий порядок введения в действие настоящего Закона:

1. Ввести в действие настоящий Закон с момента его опубликования.

2. Верховному Совету Российской Федерации привести законодательство Российской Федерации в соответствие с настоящим законом.

3. Опубликовать массовым тиражом текст Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России с изменениями и дополнениями, внесенными настоящим Законом.

Президент Российской Федерации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
от 5 марта 1993 г. № 7.1-17
на проект закона Российской Федерации
«Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) Российской Федерации — России»,
подготовленный блоком депутатских фракций
«Российское единство»

Данный законопроект предполагает внести весьма существенные изменения и дополнения в статьи 109, 121¹, 121⁵, 121¹¹, 122, 123, 123¹, 125 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, определяющие компетенцию Верховного Совета Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Совета Министров — Правительства Российской Федерации. Предлагаемые изменения и дополнения перераспределяют существующие полномочия и предметы ведения федеральных органов законодательной и исполнительной власти и, следовательно, нарушают сложившийся баланс законодательной, исполнительной и судебной властей. Законопроект противоречит постановлению седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», при этом в пункте 3 данного постановления записано: «Верховному Совету Российской Федерации принять к рассмотрению поправки, представленные в качестве датальной инициативы, которыми нарушается сложившийся баланс законодательной, исполнительной и судебной властей.». Предлагаемые поправки, предоставляющие Верховному Совету Российской Федерации право отменять постановления и распоряжения Совета Министров — Правительства Российской Федерации, по существу, нарушают одну из незыблемых основ конституционного строя России — разделение властей.

Рассматриваемый законопроект предлагает внести изменения в систему исполнительной власти Российской Федерации. Так, из статьи предлагается исключить положение о том, что Президент Российской Федерации является главой исполнительной власти в Российской Федерации. Законопроектом предполагается существенно изменить и сузить полномочия Президента Российской Федерации, исключив статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации положения о том, что Президент Российской Федерации назначает и освобождает от должности министров, руководителей комитетов и ведомств Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров Российской Федерации, руководит деятельностью Совета Министров Российской Федерации, представляет Верховному Совету Российской Федерации предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации, возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, ведет переговоры и решает от имени Российской Федерации международ-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ные и межреспубликанские договоры, принимает меры по обеспечению государственной и общественной безопасности Российской Федерации, является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Кроме того, вышеуказанное не соответствует воле народа Российской Федерации, выраженной им при избрании всенародным голосованием Президента Российской Федерации как высшего должностного лица и главы исполнительной власти в России в соответствии с Законом РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года.

Рассматриваемый законопроект предлагает также внести изменения в статью 132¹, исключив положение о том, глава исполнительной власти (Президент) республики в составе Российской Федерации является главой исполнительной власти в республике в составе Российской Федерации. Данная поправка противоречит статье 185 Конституции Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным Комитет по законодательству не рекомендует к принятию рассматриваемый проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России».

**Председатель Комитета Верховного Совета
Российской Федерации по законодательству**

М.А. Митюков

Письмо Б.Н. Ельцина Съезду народных депутатов от 10 марта 1993 г.



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Съезду народных депутатов
Российской Федерации

10 марта 1993 г.

№ _____

г. МОСКВА

В соответствии со статьей 110 и пунктом 1 статьи 121-5 вношу на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации проект постановления по первому вопросу повестки дня (О постановлении VII Съезда народных депутатов Российской Федерации "О стабилизации конституционного строя" от 12 декабря 1992 года).

Еще раз обращаю внимание депутатов что представленный мною проект сохраняет достигнутое на VII Съезде согласие между ветвями власти и направлен на дальнейший поиск и развитие этого согласия.

Б.Ельцин

Прому разослать
и ввиду народности
делу Б.Н. Ельцин
10.03.93

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 228. Л. 58-60.

**Постановление Съезда народных депутатов
Российской Федерации**

**О взаимодействии властей для преодоления кризиса
и путей достижения согласия
(О постановлении седьмого Съезда народных депутатов
Российской Федерации "О стабилизации конституционного строя"
от 12 декабря 1992 года)**

Констатируя углубление экономического и конституционного кризиса, исходя из необходимости согласованной деятельности по его преодолению федеральных органов законодательной и исполнительной властей и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подтверждая стратегическую линию седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации на стабилизацию конституционного строя, Съезд народных депутатов Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Сосредоточить в ведении Совета Министров - Правительства Российской Федерации вопросы текущего государственного управления федеральной государственной собственностью, денежной и кредитной системами, федеральными экономическими службами, включая федеральные банки, разработку и реализацию антикризисных программ в области экономического и социального развития в Российской Федерации.

Перевести в систему органов и учреждений подведомственных Правительству Российской Федерации, при сохранении их подконтрольности Верховному Совету Российской Федерации, Центральный банк России, Внешэкономбанк, Внешторгбанк, Госкомстат Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Российский фонд федерального имущества, федеральные государственные внебюджетные фонды.

2. 60

2. Установить, что решения, принимаемые Президентом Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации, требующие финансирования из государственного бюджета Российской Федерации и специальных внебюджетных фондов, принимаются на основе заключений Правительства Российской Федерации.

3. Верховному Совету Российской Федерации не принимать к рассмотрению проекты законодательных актов, Президенту Российской Федерации не издавать указы и распоряжения, которыми нарушается взаимодействие законодательной и исполнительной властей Российской Федерации.

Объявить мораторий на рассмотрение законодательных инициатив о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации до проведения всероссийского референдума по новым положениям новой Конституции Российской Федерации.

Основываясь на итогах всероссийского референдума, с учетом мнения субъектов Российской Федерации, а также консультаций с представителями политических партий, других общественных организаций и общественных движений, на очередном Съезде народных депутатов уточнить порядок подготовки и принятия новой Конституции Российской Федерации.

4. Установить, что законы и постановления, принятые Верховным Советом Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации действуют в части не противоречащей пунктам 1 и 2 настоящего постановления.

Верховному Совету Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации до 1 мая 1993 года внести необходимые изменения в законодательство Российской Федерации.

5. Настоящее постановление действует до принятия новой Конституции Российской Федерации.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Восьмому съезду народных
депутатов Российской Федерации

11 марта 1993 г.

№ _____

г. МОСКВА

Решение по первому вопросу повестки дня - это судьба принятого VII съездом постановления о стабилизации конституционного строя, явившегося результатом не без труда достигнутого согласия властей. Считаю, что имеются возможности для его сохранения и призываю к этому.

В связи с этим прошу создать согласительную комиссию по выработке проекта решения, которое можно было бы представить съезду 11 марта утром.

В основу возможного решения могли бы быть положены предложения субъектов Российской Федерации и народных депутатов.

Готов внести свои предложения.

Полагаю, что реализация моего предложения будет способствовать достижению согласия, к которому, по моему мнению, устремлена большая часть депутатов.


Б.Ельцин

*Копию передать
народным депутатам РФ.
Б.Ельцин
10.03.93*

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 228. Л. 62.

Письмо Б.Н. Ельцина Съезду народных депутатов от 10 марта 1993 г.



НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1990—1995

В Секретариат восьмого (внеочередного)
Съезда народных депутатов
Российской Федерации

Прошу размножить и распространить на Съезде прилагаемый проект постановления восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Народный депутат
Российской Федерации

О.Г.Румянцев

10 марта 1993 г.

Приложение

Проект

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Съезда народных депутатов Российской Федерации

**О Постановлении Съезда народных депутатов
Российской Федерации от 12 декабря 1992 года
"О стабилизации конституционного строя
Российской Федерации"**

В целях обеспечения эффективного функционирования системы государственной власти в Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Приостановить действие пункта 1 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года "О стабилизации конституционного строя Российской Федерации" до следующего Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Сохранить действие других пунктов указанного Постановления ^{до следующего съезда.}
2. Поручить Конституционной комиссии и Верховному Совету Российской Федерации подготовить и согласовать с Президентом Российской Федерации проект Закона Российской Федерации "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России" для внесения его в качестве законодательной инициативы на следующий Съезд народных депутатов Российской Федерации.

Председатель Верховного Совета
Российской Федерации

Р.И.Хасбулатов

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Восьмому внеочередному Съезду
народных депутатов Российской
Федерации

11 марта 1993 г.

№ _____

г. МОСКВА

Для подготовки совместного проекта Постановления восьмого внеочередного Съезда народных депутатов предлагаю со своей стороны в состав согласительной комиссии:

1. Котенков А.А.
2. Слива А.Я.
3. Федоров Н.В.
4. Федотов М.А.
5. Шахрай С.М.
6. Шумейко В.Ф.
7. Яров Ю.Ф.

Б.ЕЛЬЦИН

Копию рассылить
и председателю Верховного Суда
РФ.
11.03.93

9103

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 228. Л. 64.

**ПИСЬМО
РУКОВОДИТЕЛЯ АДМИНИСТРАЦИИ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 11 марта 1993 г.¹**

В Секретариат восьмого Съезда
народных депутатов

По поручению Президента Российской Федерации прошу распространить среди народных депутатов Справку к вопросу о соблюдении Конституции (Основного Закона) Российской Федерации высшими органами государственной власти и должностными лицами.

**Руководитель Администрации
Президента Российской Федерации —
представитель Президента РФ**

С. Филатов

Съезду народных депутатов
Российской Федерации

**Справка к вопросу о соблюдении Конституции
(Основного Закона) Российской Федерации
высшими органами государственной власти
и должностными лицами**

1. К сожалению, приходится признать, что седьмой Съезд народных депутатов России принял ряд решений либо с нарушением Конституции Российской Федерации, либо противоречащих ей.

С нарушением порядка, установленного статьей 185 Конституции Российской Федерации и Федеративным договором, был принят Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России».

Часть третья статьи 185 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «изменения и дополнения Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, касающиеся федеративного устройства Российской Федерации, не могут быть осуществлены в одностороннем порядке и производятся по согласованию с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом в лице их Советов народных депутатов». Седьмой Съезд народных депутатов России в одностороннем порядке, без какого бы то ни было согласования внес изменения в

¹ Архив ФКР.

статьи 70, 71, 84⁷, 84⁸, 84⁹, 84¹⁰ и 84¹¹ Конституции Российской Федерации, прямо относящиеся к национально-государственному и административно-территориальному устройству России.

В нарушение статьей 72, 78, 84² и 84¹² Конституции Российской Федерации и соответствующих статей Федеративного договора, устанавливающих исчерпывающий перечень вопросов, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и определяющих полную самостоятельность субъектов федерации в принятии решений по вопросам, не отнесенным к федеральному или совместному ведению, была принята новая редакция пункта 11 статьи 109 Конституции России. Съезд наделил Верховный Совет России правом «направлять» деятельность Советов народных депутатов (в том числе, естественно, и Советов народных депутатов субъектов федерации, что существенно ограничивает их самостоятельность).

В связи с Законом Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» необходимо также отметить, что когда 19 декабря 1992 года Верховным Советом Российской Федерации был представлен на подписание Закон Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России», в него была включена сноска к статье 54, содержащая текст пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» от 12 декабря 1992 года. Между тем сноска к статье 54 Закона Съездом народных депутатов России в текст Закона не включалась; соответствующий вопрос на голосование даже не ставился.

2. Многочисленные нарушения Конституции Российской Федерации допускаются Верховным Советом Российской Федерации. В этой связи можно обратить внимание на следующие факты.

С ноября 1991 года по 6 марта 1993 года из Верховного Совета России поступило на подпись Президенту России 211 законов.

40 раз Президент России возвращал законы на повторное рассмотрение в Верховный Совет, 19 законов возвращены в связи с противоречием принятых законов Конституции Российской Федерации и Федеративному договору. Из 40 возвращенных законов при повторном рассмотрении:

26 законов Верховным Советом были существенно доработаны;

3 закона приняты с учетом замечаний Президента в новой редакции (среди них законы «О валютном регулировании и валютном контроле» и «О защите конституционных органов власти»);

1 закон вообще отклонен от его введения в действие («О продлении действия статьи 3 Закона РСФСР «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика»);

только в 5 случаях законы при повторном рассмотрении принимались Верховным Советом без изменений первоначальной редакции, при этом Закон «Об изменении статьи 3 Закона РСФСР „О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках“» впоследствии признан Конституционным Судом России несоответствующим Конституции России, а при повторном принятии закона «О внесении изменений и дополнений в Законы РСФСР „Об акцизах“, „О недрах“ в связи с упорядочением налогового законодательства», хотя текст и не был изменен, замечания и предложения Президента признаны в постановлении Верховного Совета справедливыми;

5 законов повторно еще не рассмотрены.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что Верховный Совет России систематически принимает законы, прямо противоречащие Конституции Российской Федерации, что им в большинстве случаев было признано путем внесения при повторном рассмотрении предложенных Президентом России изменений в первоначально принятые тексты законов. Каждый раз принимая закон или постановление, противоречащее каким-либо статьям Конституции Российской Федерации, Верховный Совет России нарушает также и часть вторую статьи 4 Конституции Российской Федерации.

Несколько примеров типичных для Верховного Совета Российской Федерации нарушений Конституции Российской Федерации при принятии законов, которые были отмечены в «вето» Президента России и приняты Верховным Советом России:

Верховным Советом России нарушался принцип народовластия, закрепленный в статьях 1 и 2 Конституции России в качестве незыблемой основы конституционного строя, при принятии законов «О местном самоуправлении в РСФСР» и «О защите конституционных органов государственной власти».

Верховным Советом России нарушались положения Федеративного договора и статей Конституции России, связанных с федеративным устройством государства, статей о разделении предметов ведения между федерацией и ее субъектами при принятии законов «Об образовании», «Об основах градостроительства в Российской Федерации», «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», «О правовой охране топологий интегральных микросхем», Патентного закона Российской Федерации, а также при принятии законов «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» (от 12 ноября 1992 года) и некоторых других.

Верховным Советом России нарушался принцип разделения властей, закрепленный статьями 1 и 3 Конституции России, при принятии законов «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Петербургу», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации».

Кроме того, законы, принимаемые Верховным Советом России, часто противоречат постановлениям Съездов народных депутатов России, в то время как часть третья статьи 109 Конституции Российской Федерации прямо устанавливает, что «законы и постановления, принятые Верховным Советом Российской Федерации, не могут противоречить законам и другим актам, принятым Съездом народных депутатов Российской Федерации».

В процессе подписания законов между Верховным Советом России и Президентом России сложились непростые отношения. При этом Президент стремится обеспечить нормальные деловые контакты, стараясь в рабочем порядке устранять «ошибки» Верховного Совета и его аппарата. Так, в 6 законах, представленных Верховным Советом на подпись Президенту России, после сверки представленного текста со стенограммой Верховный Совет был вынужден в рабочем порядке заменить ряд страниц, которые содержали нормы, не соответствующие фактически принятым (например, в Законе «О залоге», представленном на подпись, оказалась лишняя статья, которая не голосовалась на Верховном Совете). Как уже упоминалось выше, также неголосовавшийся текст оказался и в представленном на подпись Законе Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России». В пяти статьях Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе», присланного на подпись, содержались нормы, которые были внесены в текст аппаратом уже после принятия Закона, о чем неоднократно говорилось на сессии Верховного Совета России.

Кроме того, 45 законов России, принятых в указанный выше период, поступили из Верховного Совета России Президенту России на подпись через 14 и более дней после принятия, в то время как законы должны быть уже подписаны Президентом в течение 14 дней. Так, например, 12 законов по налогам, принятые в декабре 1991 года, поступили Президенту на подпись только в феврале 1992 года.

К сожалению, статья 4 Конституции Российской Федерации, установившая обязанность для всех государственных и общественных организаций (в том числе и государственных органов), а также должностных лиц соблюдать Конституцию Российской Федерации, часто игнорируется Верховным Советом Российской Федерации при принятии постановлений.

В качестве примера можно привести постановление Верховного Совета Российской Федерации «О финансировании государственных расходов из республиканского бюджета Российской Федерации в I квартале 1993 года», в соответствии с абзацем 1 пункта 4 которого Правительству Российской Федерации не разрешено финансирование в I квартале 1993 года расходов на обеспечение деятельности представителей Президента Российской Федерации на местах.

Представители Президента Российской Федерации на местах входят в структуру Администрации Президента Российской Федерации, которая образована Президентом России, является его аппаратом и обеспечивает выполнение конституционных полномочий Президента Российской Федерации. Вмешательство Верховного Совета Российской Федерации в деятельность структурных подразделений Администрации Президента препятствует самостоятельному и эффективному осуществлению конституционных полномочий главой исполнительной власти Российской Федерации, следовательно, является прямым нарушением принципа разделения властей, закрепленного в статьях 1 и 3 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в абзаце 2 пункта 4 вышеназванного Постановления установлено, что Правительство Российской Федерации не вправе осуществлять финансирование федеральных органов государственной власти и управления из республиканского бюджета Российской Федерации без согласования с Верховным Советом Российской Федерации. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации Совет Министров Российской Федерации обеспечивает руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством, а также принимает меры по осуществлению государственного бюджета. Финансирование федеральных органов государственной власти и управления не только является важнейшим средством обеспечения такого руководства, но и представляет собой непосредственное исполнение государственного бюджета.

В части 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации прямо закреплено, что Совет Министров Российской Федерации правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Российской Федерации, постольку, поскольку они не входят согласно Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации в компетенцию Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Ни в Конституции Российской Федерации, ни в законах Российской Федерации процедура получения согласия Верховного Совета Российской Федерации на финансирование федеральных органов государственной власти и управления не предусмотрена.

Кроме того, Верховный Совет России принимает решения по хозяйственным вопросам, относящимся к ведению исполнительной власти, например, постановления «О мерах по обеспечению поставок продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности», «О неотложных мерах по подготовке к весенним полевым работам 1993 года» и т.д.

3. Особо необходимо отметить вопрос о конституционности актов, принимаемых Президиумом Верховного Совета Российской Федерации и Председателем Верховного Совета Российской Федерации.

Президиум Верховного Совета России, определяемый статьей 113 Конституции Российской Федерации как подотчетный Верховному Совету Рос-

сии орган, обеспечивающий работу Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации и осуществляющий другие полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации, зачастую превышает свои конституционные полномочия. Президиум Верховного Совета России неоднократно принимал постановления по вопросам, не отнесенным Конституцией России и законами России к его ведению, т.е. в нарушение упомянутой статьи 113 Конституции России. Напомню некоторые из них:

«Об имперском Православном Палестинском Обществе» от 25 мая 1992 года;

«О создании в порядке эксперимента единой пенсионной службы в Московской области» от 6 июля 1992 года;

«О создании Нижегородского земельного межрегионального акционерного банка» и «Вопросы повышения эффективности алмазно-бриллиантового комплекса и его структурной реорганизации» от 13 июля 1992 года;

«О Российском инновационно-образовательном центре» от 12 октября 1992 года и другие.

4. Председатель Верховного Совета России, который в соответствии со статьей 115 Конституции Российской Федерации вообще не наделен полномочиями по принятию нормативных актов, а также распорядительных актов по вопросам, прямо не указанным в статье 115, многократно превышал свои конституционные полномочия. Многие его распоряжения в нарушение принципа разделения властей, закрепленного статьями 1 и 3 Конституции Российской Федерации, содержат вопросы, отнесенные к ведению исполнительной власти, либо прямое вмешательство в деятельность органов исполнительной власти. Достаточно вспомнить такие распоряжения, как «О предоставлении Северо-Западному управлению таможенного контроля Российской Федерации права сдачи в аренду земельных участков, расположенных в таможенной зоне» от 23 мая 1992 года, «Об упорядочении использования Черноморского побережья России в целях организации здорового отдыха населения» от 21 августа 1992 года, «О государственной поддержке Академии технологических наук Российской Федерации» от 8 сентября 1992 года и многие другие.

**Минюст Российской Федерации
Главное правовое управление
Российской Федерации**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 11 марта 1993 г. № 4625-1**

**О соблюдении Конституции (Основного Закона)
Российской Федерации высшими органами
государственной власти и должностными лицами¹**

Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению послание Конституционного Суда Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации о состоянии конституционной законности в Российской Федерации.

2. Предложить Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, законодательным и исполнительным органам власти республик в составе Российской Федерации, органам государственной власти и управления автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга привести в трехмесячный срок принятые ими законы и другие нормативные акты в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

3. Верховному Совету Российской Федерации в трехмесячный срок принять закон о механизме выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и об ответственности за невыполнение этих решений.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**ЗАЯВЛЕНИЕ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ —
СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ —
РЕСПУБЛИК, КРАЕВ И ОБЛАСТЕЙ
от 12 марта 1993 г.²**

Мы — руководители исполнительной власти субъектов Федерации — возлагали большие надежды на восьмой (внеочередной) Съезд народных депутатов. И для этого были все основания — это решение седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, конструктивные предложе-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 438.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 26-27.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ния Президента Российской Федерации, предсъездовские заявления руководителей Верховного Совета, руководителей органов власти субъектов Федерации.

Мы полагаем, что на данном Съезде будет сделан еще один шаг в реализации Федеративного договора, получат дальнейшее развитие те крупницы согласия между Федеральными органами власти, которые были найдены на седьмом Съезде народных депутатов. Тем более что в большинстве регионов значительно улучшилось взаимодействие представительной и исполнительной органов власти на основе Конституции, Федеративного договора и действующего законодательства.

К сожалению, Съезд показал, что согласие в руководстве Федеральных органов власти недостигнуто, более того, возможен новый виток конфронтации между ними.

Руководители органов исполнительной власти субъектов федерации серьезно озабочены сложившейся ситуацией и заявляют следующее:

1. Руководители всех ветвей органов федеральной власти должны немедленно прекратить политическое противостояние — судьба России зависит от любых политических амбиций.

2. Мы примем все необходимые меры для того, чтобы не допустить переноса подобного противостояния в регионы, ибо это губительно скажется на экономике России, приведет к усилению дезинтеграционных процессов в государстве.

3. В ближайшее время будет проведено общероссийское совещание руководителей представительных и исполнительных органов власти по выработке конкретных мер для реализации Федеративного договора в рамках действующей Конституции.

4. Мы считаем, что в данных условиях должны быть значительно расширены полномочия Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти регионов в части управления федеральной государственной собственностью, проведения самостоятельной финансово-кредитной политики.

5. Мы настоятельно просим провести встречу Президента Российской Федерации, Председателя Верховного Совета, Председателя Правительства и Председателя Конституционного Суда с руководителями республик, краев и областей для обсуждения сложившейся ситуации.

Мы призываем народных депутатов еще раз задуматься о судьбе России, не создавать новый конфликт — между федеральными властями и регионами; понять, что судьба России сегодня решается не в Верховном Совете, не в Большом Кремлевском дворце, а в регионах — субъектах Федеративного договора.

Мы призываем народных депутатов с величайшей серьезностью относиться к нашему заявлению.

Заявление председателей Советов субъектов от 12 марта 1993 г.

Наша главная задача — обеспечить спокойствие в регионах, продолжать совместную работу представительной и исполнительной властей по выходу страны из политического и экономического кризиса.

Одобрено на совещании глав исполнительной власти республик, краев и областей 12 марта 1993 года.

**ЗАЯВЛЕНИЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СОВЕТОВ РЕСПУБЛИК, КРАЕВ,
ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ,
ГОРОДОВ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА
от 12 марта 1993 г.¹**

Уважаемый Президент Российской Федерации, уважаемый Председатель Верховного Совета Российской Федерации, уважаемые судьи Конституционного Суда, уважаемые гости Съезда!

Наступили те минуты Съезда, которые обязывают меня по поручению председателей Советов республик, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга обратиться к Вам в довольно непростое время для Российского государства.

Мы, народные депутаты России, должны проявить мудрость, взвешенность, мужество и гражданскую ответственность за судьбу России и россиян.

Не допустить дальнейшего обострения конфронтации между федеральными органами власти Российской Федерации.

Не расценивать стремление Съезда народных депутатов действовать в рамках Конституции Российской Федерации, — как стремление депутатов, Советов к углублению конфронтации.

Мы заявляем

Первое. Руководители федеральных органов власти должны немедленно прекратить какое-либо противостояние — судьба России дороже любых и чьих-либо политических амбиций.

Второе. Мы примем все необходимые меры для того, чтобы не допустить переноса подобного противостояния в наши регионы, ибо это губительно скажется на экономике России, жизни людей, приведет к усилению дезинтеграционных процессов в государстве.

Третье. Мы подтверждаем наше обращение, которое прозвучало с этой высокой трибуны в первый день работы настоящего Съезда.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 229. Л. 30-31.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Уважаемый Президент Российской Федерации, уважаемый Председатель Верховного Совета Российской Федерации, уважаемые народные депутаты!

Сегодня есть еще шанс найти разумное политическое решение — решение в интересах России и россиян.

Мы считаем, единственный путь преодоления конфронтации — это строгое соблюдение всеми Конституции Российской Федерации.

Постановление Съезда народных депутатов, принятое только что, направлено именно на это.

А Съезд народных депутатов, Президент Российской Федерации и Конституционный Суд обязаны быть неформальными гарантами Конституции Российской Федерации.

По поручению Председателей Советов

П. Сумин



ПРЕЗИДЕНТ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

70
Восьмому съезду народных депутатов
Российской Федерации

20 марта 1993 г.

№ Пр-339

г. МОСКВА

Направляю Вам текст вопросов для внесения в бюллетень Всероссийского референдума 11 апреля 1993 года:

1. Согласны ли Вы с тем, чтобы Российская Федерация была президентской республикой?

да

нет

2. Согласны ли Вы с тем, что каждый гражданин Российской Федерации вправе владеть, пользоваться и распоряжаться землей в качестве собственника?

да

нет

Б.Ельцин

67



VIII Съезду народных депутатов
Российской Федерации

ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

_____ 19 93 г.

№ _____

г. МОСКВА

В связи с рассмотрением VIII Съездом народных депутатов Российской Федерации вопроса "О внесении дополнений и изменений в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации" в соответствии со статьями 110 и пунктом 1 статьи 121-5 вношу на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации "О толковании части 2 статьи 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации".

Б.ЕЛЬЦИН

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 228. Л. 67–68.

68

**Проект
Вносится Президентом
Российской Федерации**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Съезда народных депутатов Российской Федерации**

**О толковании части 2 статьи 104 Конституции
Российской Федерации**

Исходя из закрепленного статьями 1 и 3 Конституции Российской Федерации принципа разделения властей Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

В части 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации под правомочием Съезда народных депутатов Российской Федерации "принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации" следует понимать правомочие Съезда народных депутатов Российской Федерации принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, поскольку он не отнесен к ведению федеральных органов исполнительной и судебной власти.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

72
в апреля 19 93 г.

№ _____

г. МОСКВА

В связи с тем, что согласно действующему законодательству Российской Федерации Всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции (Основного Закона), намеченный на 11 апреля 1993 г., уже не может состояться в указанный срок, вношу на рассмотрение VIII Съезда народных депутатов Российской Федерации проект постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации о проведении Референдума в более поздний срок.

 Б.ЕЛЬЦИН

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 227. Л. 72–73.

Проект
Вносится Президентом
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Съезда народных депутатов Российской Федерации

О Всероссийском референдуме

В целях обеспечения верховенства воли народа при решении наиболее важных вопросов конституционной реформы, Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Принять предложение Президента Российской Федерации и назначить на 25 апреля 1993 года проведение Всероссийского референдума по основным вопросам конституционной реформы.

2. Центральной комиссии референдума включить в бюллетень для голосования вопросы, предложенные Президентом Российской Федерации.

3. Верховному Совету Российской Федерации и Совету Министров-Правительству Российской Федерации принять меры по организационному и финансовому обеспечению Всероссийского референдума.

Председатель Верховного Совета
Российской Федерации

Р.Хасбулатов

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 13 марта 1993 г. № 4628-1**

**О внесении изменений и дополнений
в Конституцию Российской Федерации по вопросу,
связанному с возможностью досрочных выборов
народных депутатов Российской Федерации
и Президента Российской Федерации¹**

Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

Поручить Верховному Совету Российской Федерации рассмотреть вопрос о целесообразности разработки проекта закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России», предусматривающего возможность проведения досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 13 марта 1993 г. № 4629-1**

О всероссийском референдуме²

Рассмотрев предложения Президента Российской Федерации о проведении всероссийского референдума 11 апреля 1993 года и принимая во внимание Постановление восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (О Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)», обращение к Съезду народных депутатов Российской Федерации руководителей представительной и исполнительной властей субъектов Российской Федерации, принимая во вни-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 441.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 442.

Обращение Президента РФ Б.Н. Ельцина к гражданам России от 20 марта 1993 г.

мание, что проведение всероссийских референдумов в настоящее время может повлечь за собой опасные последствия для государственной и территориальной целостности Российской Федерации, учитывая несовершенство законодательной базы для проведения всероссийских референдумов и неоднозначность юридической интерпретации его результатов, отсутствие у Президента Российской Федерации конституционного права назначать референдум, Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Считать в настоящее время нецелесообразным проведение всероссийского референдума.

Рассмотреть вопрос о сроке проведения всероссийского референдума по основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации после выполнения пункта 3 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (О Постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)».

2. Направить 20 млрд. рублей, выделенных на проведение всероссийского референдума 11 апреля 1993 года, на финансирование строительства жилья для военнослужащих сверх предусматриваемых в республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**ОБРАЩЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Б.Н. ЕЛЬЦИНА
К ГРАЖДАНАМ РОССИИ
от 20 марта 1993 г.¹**

Уважаемые сограждане!

Я обещал вам выступить по итогам Съезда. За это время много пришлось анализировать, сделать определенные прогнозы, принять непростые решения. И вот сегодня я выполняю данное вам обещание. Я хочу дать оценку восьмому Съезду народных депутатов и рассказать о том, как намерен действовать дальше.

За последние дни много нужно было действительно обсудить и оценить по-новому. Сегодня честно и откровенно хочу рассказать вам о том,

¹ Российская газета. 1993. 23 марта.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

что надумано и какие решения приняты, о том, как я предполагаю действовать, что предпринять с учетом сложившейся в стране обстановки. В июне 1991 года вы избрали меня Президентом, доверили руководить государством Российская Федерация. Тогда впервые в тысячелетней истории страны был сделан выбор, выбор главы государства и выбор того пути, по которому пойдет Россия. Выбор был предельно острым и ответственным: либо по-прежнему сползать в коммунистический тупик, либо начать глубокие реформы, чтобы идти дорогой прогресса, которой движется все цивилизованное человечество.

Благодаря вам, уважаемые сограждане, реальные преобразования в стране были начаты. Нашими совместными усилиями новые формы жизни утверждаются в России. Но происходит это слишком медленно и трудно. Страна больше не может жить в обстановке постоянного кризиса власти, при такой растрате сил мы никогда не вылезем из нищеты, не обеспечим мира и покоя для наших граждан.

Сегодня предельно ясно: корень всех проблем кроется не в конфликте между исполнительной и законодательной властью, не в конфликте между Съездом и Президентом, суть глубже, суть в другом — в глубоком противоречии между народом и прежней большевистской антинародной системой, которая еще не распалась, которая сегодня опять стремится восстановить утраченную власть над Россией.

Восьмой Съезд, по сути дела, стал генеральной репетицией реванша бывшей партноменклатуры, народ попросту хотят обмануть. Мы слышим ложь в постоянных клятвах верности Конституции, от Съезда к Съезду ее корежат и перекраивают в угоду собственным интересам, наносят удар за ударом по самой основе конституционного строя народовластия. А то и просто не оглядываясь на Конституцию, принимают решения, что было часто во время работы восьмого Съезда. Ложь — в постоянных ссылках на мнения избирателей, клятвах верности демократии.

А между тем народу было высокомерно отказано в праве самому определять свою судьбу. Съезд похоронил референдум о собственности граждан на землю, похоронил апрельский референдум по основам новой Конституции. Хочу сказать, он просто трусливо ушел от решения вопроса о досрочных выборах.

На Съезде в полный голос заявила о себе имперская идеология. Если она станет основой политики, то Россия неизбежно будет втянута в вооруженные конфликты со всем ближним зарубежьем. На Съезде то и дело гремели лозунги «холодной войны».

В заключительной речи спикера фактически прозвучал призыв ее обновления. Что это означает — понятно: снова гонка вооружений, снова рост военных расходов и снова глобальная конфронтация со всем миром. Трагическим итогом Съезда стало ослабление власти, ослабление России, разделение властей как принцип Конституции фактически ликвидируется. Сняты последние барьеры на пути всевластия Съезда, Советов и парламен-

та. Любое свое решение и Съезд, и Верховный Совет объявляют законным и конституционным, их некому остановить, некому удержать от произвола.

Конституционный Суд в этой критической ситуации до сих пор не занял принципиальной позиции. Расправа над основами конституционного строя проходит у него на глазах и пока не получает отпора.

Итак, подведем итоги.

Восьмой Съезд позволил руководству Верховного Совета фактически запустить маховик антиконституционного переворота. В его основе: искусственное обострение противоречий в Конституции, Правительство хотя и получило некоторые символические полномочия, но едва ли сможет нормально работать. По-прежнему Верховный Совет безраздельно распоряжается банком и внебюджетными фондами.

Если это не прекратить, будет и дальше обостряться финансовый кризис, будет продолжаться неразбериха с платежами, выплатами зарплат, перерасчетами пенсий, непомерными налогами и т.д. В России как бы два правительства: одно конституционное, другое — в Верховном Совете. Они ведут принципиально разную политику. Согласиться с этим — значит согласиться с тем, что жизнь наших граждан должна быть мучительной и тяжелой, а экономика еще более уродливой и уязвимой.

Нельзя управлять страной, ее экономикой, особенно в кризисное время, голосованием, репликами от микрофонов, через парламентскую говорильню и митинговщину. Это безвластие, это прямой путь к хаосу, к гибели России. Не знаю, понимают ли это депутаты, но, уверен, это хорошо понимают режиссеры восьмого Съезда, работники бывшего аппарата ЦК КПСС, которые удобно устроились в структурах Верховного Совета и там работают. На Съезде и в Верховном Совете — именно они сегодня правят балом. Тем более нельзя допустить, чтобы старая партийная номенклатура вновь воцарилась в России. Второй Октябрьской революции Россия не переживет, это будет прыжком в бездну, Россия не выдержит, если произойдет возврат к насилию над экономикой. Страна в течение десятилетий жила как бы в долг за счет будущих поколений, безжалостно истощая природные ресурсы, но при этом большевистская система в лучшие свои годы сумела накормить колбасой, но не всю Россию, а только столицу, да и то на доллары, которые получали за нефть.

Главный порок этой системы — стремление всем и вся командовать, глушить любую инициативу и самостоятельность. И неважно, касается это права человека работать на своей земле, заниматься свободным предпринимательством или высказывать собственную точку зрения. Вот куда нас зовут, вот куда нас вновь хотят загнать.

Вы, уважаемые сограждане, знаете, я честно стремился к компромиссу на Съезде и до Съезда. Несмотря на интриги, несмотря на оскорбления, грубость, весь путь был пройден до конца, все попытки найти согласие привели лишь к тому, что Съезд дискредитирует власть, разваливает государство.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Съезд пытается ограничить Президента, его стремление дать землю народу и сохранить Россию. Возможности поиска согласия с консервативным большинством депутатского корпуса полностью исчерпаны.

Должен сказать прямо: ничего неожиданного для меня, а я думаю, и для вас, уважаемые сограждане, не произошло. Я был готов и к такому повороту событий. Съезд отказался слушать голос страны, отверг мнение подавляющего большинства избирателей, но Съезд еще не государство, Съезд — не Россия.

В этих условиях Президент вынужден взять на себя ответственность за судьбу страны, на мне как на Президенте лежит государственная обязанность в условиях коренных изменений, которые происходят сейчас в России, обеспечить соблюдение самих основ конституционного строя. И прежде всего народовластия, федерализма, разделения властей, прав и свобод человека. На мне как на Президенте лежит государственная обязанность обеспечить сохранение единства и целостности Российской Федерации, межнационального согласия в стране. На мне как на Президенте России лежит государственная обязанность обеспечить дальнейшее продвижение преобразований. Вижу во всем этом свой гражданский, свой патриотический да и свой человеческий долг.

Именно поэтому после многочисленных консультаций принял следующее решение. Сегодня я подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. В соответствии с Указом на 25 апреля 1993 года назначается голосование о доверии Президенту и вице-президенту Российской Федерации. Будут приняты особые указы и распоряжения по всему кругу вопросов его организации. Пошел на этот шаг потому, что меня избирал не Съезд, не Верховный Совет, а народ, ему и решать — должен ли я дальше выполнять свои обязанности и кому руководить страной: Президенту и вице-президенту или Съезду народных депутатов.

Одновременно с голосованием о доверии Президенту будет проводиться голосование по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах федерального парламента. Они также выносятся Президентом и вступают в силу, если граждане России поддержат Президента и вице-президента.

По утвержденной вами Конституции и новому закону о выборах будут проведены выборы, но не Съезда, а нового парламента России. По новой Конституции Съезда не будет, до новых выборов Съезд и Верховный Совет не распускаются, их работа не приостанавливается. Сохраняются полномочия народных депутатов Российской Федерации. Но в соответствии с указом не имеют юридической силы любые решения органов и должностных лиц, которые направлены на отмену и приостановление указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства. Не подлежат исполнению любые решения любых органов и должностных лиц на территории России, которые посягают на основы конституционного строя. В Указе даны конкретные поручения Правительству, министерствам по обеспечению стабильной работы народного хозяйства, по обеспечению общественного порядка, охране особо важных объектов.

Как Верховный главнокомандующий я отдал приказ Министерству обороны не допускать использования армии в политических целях. Подтверждаю, что и впредь забота о Вооруженных Силах, о военнослужащих будет одной из важнейших задач Российского государства.

Особо хочу подчеркнуть, что Указ гарантирует соблюдение прав и свобод человека в полном объеме, никоим образом не ограничивается их судебная защита.

Федеративный договор сохраняет свою силу и действует как составная часть Конституции. Не может быть и речи о каких-либо ограничениях суверенитета республик в составе Российской Федерации.

Официально подтверждаю, что Россия и впредь намерена соблюдать все свои международные обязательства.

На восьмом Съезде вновь нависла реальная угроза над свободой слова. Это уже не первые попытки сделать ручными средства массовой информации, особенно телевидение. Мною уже подписаны указы о защите свободы массовой информации и гарантии информационной стабильности. Как Президент беру на себя защиту средств массовой информации и подтверждаю, что в Российском государстве будут обеспечены гарантии их свободы.

Мною подписаны также другие указы для стабилизации обстановки в России в условиях особого порядка управления.

Уважаемые граждане России! Скажу откровенно: я настроен на решительные действия, считаю, что в сложившейся обстановке иначе нельзя. Если не остановить политический раздрой, если не принять решительных мер по развязке политического кризиса, если не дать мощный импульс экономической реформе, страна будет ввергнута в анархию.

Председателю Совета Министров Виктору Черномырдину дано поручение в двухдневный срок представить перечень первоочередных экономических мер. В нем должны быть предусмотрены:

1. Меры по решению вопроса о земле. Нужен простой и понятный механизм передачи ее гражданам в частную собственность, пора вводить приватизационные чеки на землю. Завершается работа над президентским Указом о наделении земельными участками граждан Российской Федерации. Он даст толчок решению всего комплекса вопросов о земле.

2. Надо форсировать передачу прав по проведению приватизации вниз и дать гарантии, что приватизация будет необратимой. Главный гарант этого — сам Президент. Со своей стороны готовлю Указ о порядке оформления прав собственности на недвижимость.

3. Поддержка многих и многих людей, которые хотят начать свое дело, я имею в виду малый и средний бизнес. Поддержка кредитами, льготными налогами, консультациями и организационными мерами.

4. Важнейший вопрос — растущая безработица. Необходимо организовать общественные работы, прежде всего по строительству жилья и дорог. Нужно усилить гарантии занятости для работников госпредприятий, объявляемых банкротами.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

5. Борьба с инфляцией. Стабилизация рыночного курса рубля, строгий контроль за денежной эмиссией. Будут установлены рамки в процентах.

6. Уже приняты решения о возмещении ущерба десяткам миллионов людей, чьи вклады в сбербанках обесценились во время реформ. Чтобы не подхлестнуть инфляцию, надо шире использовать компенсации акциями предприятий, землей, другим государственным имуществом.

7. Наведение порядка в предоставлении льгот и привилегий предприятиям. Здесь масса злоупотреблений и коррупции. В ближайшее время подпишу Указ о государственной службе. Он защитит государственный аппарат и одновременно повысит его ответственность.

8. Прошу Правительство обратить особое внимание на согласованность действий федеральных властей республик, краев, областей и автономий в строгом соответствии с Федеративным договором.

А в общем, давайте не только проводить реформы, но и наводить элементарный порядок у себя в России. Тогда у нас появятся реальные возможности больше помогать и пенсионерам, и многодетным семьям, и одиноким матерям, и всем, кто живет сегодня бедно и нуждается в поддержке.

И еще об одном. Вертикаль исполнительных органов России восстановлена. Главы исполнительной власти и правительства субъектов Российской Федерации подотчетны непосредственно Президенту и Правительству России. Их полномочия не могут быть прекращены без решения Президента Российской Федерации. В то же время и в центре, и на местах выявлено немало случаев, когда руководители исполнительной власти препятствуют проведению политических и экономических реформ.

Предупреждаю о персональной ответственности за подобные действия и виновных буду освобождать от работы.

Мною подписан Указ об ответственности должностных лиц исполнительной власти в Российской Федерации.

За нарушения законодательства отстранены от своих обязанностей главы администраций Новосибирской, Иркутской областей, ряд ответственных работников Правительства Российской Федерации. Стабильность и порядок нужны не только Президенту, их требуете прежде всего вы — мои избиратели. И это требование справедливо, иначе не сделать наше государство сильным, демократическим и процветающим, а его граждан — свободными.

Рассчитываю на поддержку основных политических сил страны, продолжу диалог с ними и по проекту новой Конституции, и по проведению экономических реформ, и по их взаимодействию с Правительством.

Уважаемые сограждане! Я предлагаю цивилизованный, основанный на фундаментальных принципах Конституции выход из кризиса, без чрезвычайщины и произвола, без танков и баррикад, без митингов и забастовок. Все будете решать вы сами, граждане России, своим голосованием. Это будет ваш выбор — выбор народа. Рассчитываю на понимание моих действий, прошу вас поддержать своего Президента, верю в вашу поддержку.

**УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 20 марта 1993 г. № 379**

**О деятельности исполнительных органов
до преодоления кризиса власти¹**

Подтверждая принесенную мною 10 июля 1991 года присягу Президента Российской Федерации;

сохраняя верность своей клятве добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности;

исходя из того, что институт Президента республики введен по прямому волеизъявлению народа Российской Федерации;

отмечая, что восьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации не принял решений по совершенствованию системы государственной власти Российской Федерации, основанной на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, что усугубляет кризис в экономике и структурах власти;

учитывая остроту политической конфронтации в обществе, усиление сепаратизма, национализма, преступности,

считаю необходимым предпринять ряд неотложных мер, направленных на стабилизацию обстановки, создание условий для эффективного проведения реформ, и постановляю:

1. Назначить на 25 апреля 1993 года голосование о доверии Президенту Российской Федерации.

Провести одновременно с голосованием о доверии Президенту Российской Федерации голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации и проекту закона о выборах в федеральный парламент.

Установить, что организация голосования и определение его результатов осуществляются применительно к правилам, установленным Законом Российской Федерации «О выборах Президента Российской Федерации».

2. Президент Российской Федерации в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации:

принимает все необходимые меры по защите конституционного строя Российской Федерации, основывающегося на принципах народовластия, федерализма, республиканской форме правления и разделения властей;

обеспечивает политическую стабильность в обществе;

защищает территориальную целостность Российской Федерации и ее национально-государственное устройство;

принимает меры по поддержанию межнационального согласия и реализации Федеративного договора как составной части действующей и новой Конституции Российской Федерации;

¹ САПП РФ. 1993. № 13. Ст. 1102.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

гарантирует соблюдение конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации;

принимает необходимые меры по обеспечению безопасности граждан Российской Федерации;

гарантирует свободу деятельности всех политических партий, общественных организаций и массовых движений, за исключением тех из них, которые имеют целью насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни;

создает необходимые условия для нормальной работы судов и прокуратуры;

защищает свободу массовой информации и право граждан на получение объективной информации, предотвращая пропаганду и призывы к насильственному изменению конституционного строя, подрыву безопасности государства, разжиганию социальной, национальной и религиозной розни.

3. Решения государственных органов и должностных лиц, направленные на приостановление указов и распоряжений Президента Российской Федерации без решения Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть признаны в установленном порядке не имеющими юридической силы и не подлежащими исполнению.

4. Совету Министров — Правительству Российской Федерации осуществлять оперативное управление экономикой страны и обеспечивать ее устойчивое функционирование.

В 5-дневный срок представить перечень первоочередных экономических мер, предусматривающих:

простую и понятную систему наделения граждан земельными участками, включая организационно-правовую процедуру оформления прав собственности и сдачи земельных участков в залог;

обеспечение прав граждан в процессе приватизации и организационно-правовые процедуры оформления собственности на недвижимость;

организационно-правовую и материальную поддержку предпринимательства;

ограничение безработицы путем создания новых рабочих мест за счет осуществления федеральных, региональных и местных программ развития;

ограничение и строгий контроль за денежной эмиссией, стабилизацию курса рубля.

Совету Министров — Правительству Российской Федерации особое внимание обратить на строгое соответствие Федеративному договору всех принимаемых экономических мер.

5. Министерству внутренних дел Российской Федерации активизировать охрану общественного порядка.

Министерству безопасности Российской Федерации и Министерству обороны Российской Федерации содействовать Министерству внутренних дел Российской Федерации в борьбе с преступностью.

6. Министерству печати и информации Российской Федерации использовать установленные Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» меры для пресечения распространения призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Российской Федерации, подрыву безопасности государства, разжиганию социальной, национальной и религиозной розни.

7. Главам исполнительной власти на территориях субъектов Российской Федерации и территориальным структурам федеральных органов исполнительной власти обеспечить меры по выполнению настоящего Указа.

8. Министерству иностранных дел Российской Федерации информировать другие государства, в том числе через Генерального секретаря ООН, о том, что меры, устанавливаемые настоящим Указом, не являются режимом чрезвычайного положения и право отступления от обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах не используется.

9. Настоящий Указ вступает в силу с момента опубликования.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 20 марта 1993 года № 4632-1**

**О созыве заседания Верховного Совета
Российской Федерации¹**

В связи с Обращением Президента Российской Федерации 20 марта 1993 года Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Созвать заседание Верховного Совета Российской Федерации 21 марта 1993 года в 16 часов в Доме Советов России.

2. Принять Обращение Президиума Верховного Совета Российской Федерации «К гражданам Российской Федерации» и направить его субъектам Российской Федерации.

**Исполняющий обязанности
Председателя Верховного Совета
Российской Федерации**

Ю.М. Воронин

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 13. Ст. 470.

К гражданам Российской Федерации!

Обращение Президента к гражданам России, в котором объявляется особый порядок управления страной, то есть то, к чему открыто призывало его окружение, является попыткой установления авторитарной диктатуры, посягательством на законно избранные органы власти. Лицемерны рассуждения о том, что особый порядок управления введен «в интересах россиян» и «укрепления власти».

Развал экономики, науки, культуры, здравоохранения, безудержный рост цен, обнищание людей, невиданный разгул преступности, насилия, процесс моральной и духовной деградации — вот чем обернулись неоднократные требования Президента о расширении его полномочий, многочисленные обещания Б. Ельцина и его министров улучшить жизнь народа, приступить к возрождению подлинно великой России.

Сегодня Россия превращается в отсталую, зависимую страну с униженным и ограбленным народом. Теперь в России хорошо живется лишь казнокрадам, жуликам, мафиозным дельцам, тем, кто хищнически расхищает богатейшие природные и сырьевые ресурсы государства в угоду себе и иностранному капиталу.

Восьмой Съезд народных депутатов сделал решительные шаги для прекращения этого позорного для нашей Отчизны положения, для восстановления прочного конституционного порядка, привлечения к ответственности тех, кто довел до края пропасти великую державу. Однако страх перед этой ответственностью, боязнь своего народа и вынудили окружение Президента толкнуть его на прямое поспание Конституции, на попытку расправиться с растущим сопротивлением россиян обанкротившемуся курсу.

Объявив особый порядок управления страной, Б. Ельцин противопоставляет себя конституционной законности и жизненным интересам российского народа.

Конституционным долгом каждого гражданина России остается строгое неукоснительное выполнение Конституции и законов Российской Федерации.

Все народы Российской Федерации должны решительно выступить в поддержку конституционных основ Федерации, против нарушения Федеративного договора, против нарушения их прав. Диктатура — это конец Федерации.

В этот драматический для нашей Родины час необходимо сделать все для действительной стабильности конституционного строя, для возрождения свободной, демократической и независимой России!

**Президиум Верховного Совета
Российской Федерации**

Стенограмма пресс-конференции от 20 марта 1993 года

СТЕНОГРАММА ПРЕСС-КОНФЕРЕНЦИИ
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РФ Н.Т. РЯБОВА,
ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТА РФ А.В. РУЦКОГО,
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ
В.Д. ЗОРЬКИНА, ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РФ Ю.М. ВОРОНИНА,
ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РФ В.Г. СТЕПАНКОВА
В СВЯЗИ С ОБРАЩЕНИЕМ ПРЕЗИДЕНТА РФ
Б.Н. ЕЛЬЦИНА К ГРАЖДАНАМ РОССИИ
от 20 марта 1993 года¹

Н.Т. Рябов. Уважаемые представители прессы!

Я, Рябов Николай Тимофеевич, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации. Только что завершилось заседание Президиума Верховного Совета Российской Федерации, которое рассматривало ряд вопросов текущего характера, текущей работы Верховного Совета, и вместе с тем выслушало Обращение Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича к гражданам России.

В результате слушания этого Обращения Президиум Верховного Совета принял решение созвать завтра сессию Верховного Совета в 16 часов дня. Видимо, вопрос на сессии будет стоять как раз об Обращении Президента к гражданам России и об объявлении им введения особого порядка управления.

Сейчас еще рано делать какого-либо рода окончательное заключение по поводу Обращения Президента и содержания его указа, которым, к сожалению, мы пока не располагаем, но содержание этого указа во многом было пересказано им в самом Обращении. На наш взгляд, и в Обращении Президента, и в объявленном им указе содержатся положения, представляющие собой отход от требований действующей Конституции.

Решать вопрос о том, что нарушена Конституция или не нарушена, в какой степени она нарушена, что собой представляет это нарушение, то есть давать юридическую, правовую оценку Президиум, конечно, не имел ни полномочий, ни возможностей, и он этим, естественно, и не занимался. Это прерогатива Конституционного Суда.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 3015. Л. 1-22.

И мы очень надеемся на то, что объявленный Президентом особый порядок управления не будет препятствовать нормальному функционированию деятельности Конституционного Суда с тем, чтобы можно было определить — насколько конституционны те все положения, которые заявлены Президентом в его Обращении.

Я уполномочен членами Президиума заявить о том, что ни при каких обстоятельствах Верховный Совет не будет отходить от норм действующей Конституции и что он примет все необходимые, предусмотренные законами Российской Федерации и Конституцией меры к действительной стабилизации политического и конституционного строя, потому что конституционный кризис, на мой взгляд, о котором все время говорили радикальные демократы, случился сегодня в результате Обращения Президента.

Законодательная власть обращается и к мировой общественности с заявлением о том, что мы будем последовательно проводить экономические реформы в направлении создания социально ориентированной рыночной экономики, что мы будем проводить все необходимые меры и действия, направленные на создание в России правового демократического государства.

И мы обращаемся ко всем гражданам Российской Федерации с просьбой спокойно работать, не втягиваться в политические дразги, не втягиваться в попытки раскола общества, в противостояние, которое может перерасти в очень серьезные последствия, и подчеркиваем, что мы сделаем все, что от нас зависит для того, чтобы стабилизировать действительно политическую обстановку, создать нормальные политические условия для экономических преобразований в России в интересах населения. Спасибо.

Вот я представляю вам, уважаемые представители прессы, присутствующих здесь: вице-президента Российской Федерации Руцкого Александра Владимировича, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Зорькина Валерия Дмитриевича, заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Воронина Юрия Михайловича и председателя палаты Совета Республики Соколова Вениамина Сергеевича, а также членов Конституционного Суда, я сейчас всех скажу, и Генерального прокурора Российской Федерации Степанова Валентина Георгиевича.

Пожалуйста, кому слово первому дадим, я уж взял на себя эту инициативу? Может быть, дадим слово немножко вице-президенту Российской Федерации?

А.В. Руцкой. Мы все являемся с 21.30 свидетелями той ситуации, которая складывается в Российской Федерации.

Н.Т. Рябов. Присаживайтесь, пожалуйста, дайте возможность говорить Александру Владимировичу. Пожалуйста.

А.В. Руцкой. Мы все — присутствующие здесь в Президиуме и в зале — в 21.30 стали свидетелями той ситуации, которая складывается в Российской Федерации. Я бы не хотел драматизировать события и, собственно говоря, обратился бы к гражданам России и ко всем средствам массовой информации — не надо накалять страсти, они и без того накалены, не надо выражать свое мнение митингами, шествиями, противостоянием, потому что это не закончится хорошо. Это все прекрасно понимают и прекрасно понимают те последствия, которые могут быть в связи с массовыми выражениями мнений о случившемся.

Сегодня утром Борис Николаевич позвонил мне и попросил, соответственно, ознакомиться с Указом, о котором шла речь в выступлении, и завизировать его. Я не стал этого делать по следующим причинам и написал ему письмо, я это письмо могу зачитать: «Уважаемый Борис Николаевич, с учетом Вашего поручения в отношении проекта Указа Президента Российской Федерации «Об особом режиме управления до преодоления кризиса власти» информирую, что этот Указ, если он будет подписан, несомненно, приведет к расколу государства и общества, а также вызовет тяжелейшие последствия для страны.

Убежден, что непродуманные действия тех, кто толкает Вас на силовое выступление по телевидению и подписание Указа, резко ухудшающего всю ситуацию в России, не только не успокоит народ и общество, не только не облегчит положение страны, но еще больше дестабилизирует его. Это чревато крупным выяснением отношений в обществе, которое, вполне вероятно, пойдет через применение силы. Поэтому я и обращался сейчас к согражданам и к средствам массовой информации — не драматизировать ситуацию, а за силой, как Вам известно, неизбежно следует кровь.

Уважаемый Борис Николаевич, убедительно прошу Вас отменить Ваше выступление по телевидению, если оно идет в духе данного проекта Указа. Ни в коем случае нельзя подписывать ни одного документа, направленного на отказ от конституционного согласия. Нужны последовательные, строго конституционные действия всех властей, в том числе и президентской, направленной не на уничтожение, а на совершенствование всей системы государственной власти в Российской Федерации, на принципы строгого уважения Конституции и разделение властей.

То, к чему толкают Вас «радикальные деятели от демократии», конечно, в кавычках, не думая при этом о последствиях, это не что иное, как тупик, как путь в пропасть.

Сейчас они подводят Вас к этому шагу. Но если зашатается ситуация, они сбегут первыми, оставив Президента отвечать за содеянное.

За мои слова и оценку у Вас не должно быть обиды на меня. Я предупреждал Вас, и неоднократно, и стремился действовать, насколько это было возможным, чтобы эти безответственные деятели, которые довели Россию до унижительного состояния, были призваны к ответу.

Созданная ими обстановка экономического и политического кризиса в стране как раз и поставила Вас, всенародно избранного Президента в России, в нынешнее положение.

Хорошо знаю, что все происходящее сегодня, — не случайность. Во многом за этим стоят продуманные действия. Посмотрите, сначала Вашим врагом сделали вице-президента, затем Верховный Совет и, наконец, Съезд народных депутатов.

(Я здесь сделал небольшой комментарий: кто следующие? Если вице-президент, затем Верховный Совет, затем Съезд народных депутатов. Наверное, уже остается народ).

Похоже, что теперь Вашими же руками хотят поставить завершающую точку, толкнуть Президента на антиконституционный шаг. Помните, что я не раз пытался показать Вам реальную картину, ведь за этим последует тотальная дестабилизация страны, развал России, крах всех наших реформ.

Другими словами, возникают идеальные условия для окончательного разграбления страны. Итог всего этого очевиден: кровь, слезы, горе людей, утрата исторического шага на возрождение великой России.

Можно ли позволить это сделать?

Еще раз прошу Вас, Борис Николаевич, обдумать сложившееся положение и отказаться от подписания Указа и снять передачу по телевидению.

Как и раньше, я готов отдать все силы и энергию, чтобы вывести Россию из кризиса. Но не вывести ее из этого кризиса другим каким-то иным путем, кроме конституционного.

С уважением — Руцкой».

Из сказанного хорошо видно, что моя оценка происшедшего та же, как и моя позиция. В настоящий момент каких-либо иных комментариев с моей стороны, я думаю, нет смысла делать. Я сторонник последовательных, продуманных действий. Поэтому сложившуюся ситуацию, я считаю, что необходимо оценить со всех позиций, с позиции Конститу-

ции, с позиции законности, с позиции права. И далее уже соответственно принимать определенные решения.

Я все-таки, как бы ни сложна была сегодня ситуация, еще раз настаиваю на том, чтобы не драматизировать эту ситуацию, и уверен в том, что есть объективная возможность исправить ее в интересах народов России.

Спасибо за внимание.

Н.Т. Рябов. Если вы позволите, я предоставляю слово Председателю Конституционного Суда Российской Федерации Зорькину Валерию Дмитриевичу.

Пожалуйста, Валерий Дмитриевич.

В.Д. Зорькин. Уважаемые граждане Российской Федерации!

Уважаемый Вице-президент!

Уважаемые руководители Верховного Совета!

Несколько дней назад во время поездки в Соединенные Штаты Америки мне стало известно о попытке определенного окружения Президента подтолкнуть его к неконституционным методам решения кризиса власти, который сейчас имеет место, к сожалению, в России.

Этим была вызвана моя внезапная поездка назад в Россию, после того, как была выполнена официальная часть программы в Соединенных Штатах.

К сожалению, получилось так, что все мои попытки связаться с Президентом оказались безрезультатными. Прямой телефон, который у меня находится, на котором написано «Ельцин», не отвечал. Попытки пробиться к Президенту через его помощников оказались безрезультатными. Такое, надо сказать, произошло впервые за все время моей работы в должности Председателя Конституционного Суда.

Сегодня утром нам в Конституционном Суде стало известно о проекте указа Президента, который фактически Борис Николаевич сегодня озвучил, во всяком случае, его основную часть, в своем Обращении по телевидению.

Изучив проект указа, хотя проект, может быть, Конституционный Суд, по обычному, так сказать, течению дел, не вправе оценивать, но увидев его содержание, мы не вправе были молчать, и мы сделали еще одну попытку связаться с Борисом Николаевичем. Утром я позвонил его помощнику и сказал: «Немедленно меня соедините с Президентом», на что мне был дан ответ: «Валерий Дмитриевич, я доложил Президенту. Президент сказал, что он не имеет возможности сейчас с Вами переговорить, он занят».

После этого я созвал Конституционный Суд, и в 17.30 мы направили Борису Николаевичу письмо от имени Конституционного Суда следующего содержания:

«Президенту Российской Федерации Ельцину.

Уважаемый Борис Николаевич! Конституционному Суду Российской Федерации стало известно, что подготовлен проект указа Президента Российской Федерации об особом режиме управления до преодоления кризиса власти. Издание данного указа означало бы, по существу, приостановление действия основополагающих принципов Конституции России со всеми вытекающими для Вас последствиями. Подобные действия не только не способствуют преодолению кризиса власти, но, напротив, ведут к дальнейшей дестабилизации общества, толкают страну в пучину конфронтации и хаоса, делают реальным ее распад.

Введением в действие данного акта Вы дискредитируете себя как Президент России и обречете 150-миллионный многонациональный народ на суровые испытания. Этого можно было бы избежать, если бы Вы воспользовались возможностью, открытой после восьмого Съезда народных депутатов, выступить с идеей национального согласия и стать общенациональным лидером, способствуя тем самым стабилизации власти и осуществлению реформ в рамках Конституции и законов Российской Федерации. Вы все еще сохраняете этот шанс. Воспользуйтесь им».

Народные депутаты — Александр Владимирович, ну, я не говорю, конечно, уже о судьях Конституционного Суда, и в прессе это звучало не раз, я как Председатель Конституционного Суда и от имени Конституционного Суда выражая нашу позицию, неоднократно, начиная с весны во всяком случае, 1992 года — это особенно было интенсивно, — неоднократно говорили Борису Николаевичу о том, что у него, в условиях пусть и определенной конфронтации сложившейся, но есть возможность, с учетом того, что мы не идеальные, нас не переделаешь сразу под идеал, который ему кажется, создается возможность для согласительной работы, выступив Президентом как лидером нации, уникальный шанс стать русским Рузвельтом, российским де Голлем и повести к осуществлению реформ и стабилизации конституционного строя Россию. Но, к сожалению, Борис Николаевич избрал другой путь. В одностороннем порядке он перечеркнул основополагающие принципы конституционного строя. Это очень не только жаль, но это и трагично.

Сейчас состоялось экстренное совещание заседания Конституционного Суда, и Конституционный Суд пришел к выводу о том, что то объявление, которое сделал Президент по телевидению, фактически совпадает с тем проектом указа, который мы предварительно получили.

Фактически был озвучен и такой пункт, как решения государственных органов и должностных лиц, направленные на отмену или приостановление указов и распоряжений Президента Российской Федерации,

постановлений и распоряжений Совета Министров, Правительства Российской Федерации, реализующих свои законные полномочия, не имеют юридической силы, не подлежат исполнению.

Это означает, что без декретов или указов Президента не может вступить в действие ни решения Съезда, ни решения Верховного Совета, ни решения Конституционного Суда. Печально, что Президент на себя взял в этих условиях роль абсолютного властителя. Он подверг сомнению действия Конституционного Суда, фактически выдвинул дискредитирующие Конституционный Суд тезисы, которые удивительным образом озвучивали звучавшие до сих пор тезисы из рядов его ближайшего окружения, в том числе и знаменитого, большого адвоката Макарова вчера по телевидению. В этих условиях мы вынуждены констатировать, что по-прежнему важнейший принцип Конституции — принцип разделения властей. Когда одна из властей, пусть руководствуясь самыми благами пожеланиями, взяла на себя роль и законодателя, и исполнителя, и судьи.

Намерение благое, но благами намерениями, как известно, вымощена дорога в ад.

Конституционный Суд констатирует, что попорнены важнейшие принципы конституционного строя и фактически имеет место попытка государственного переворота.

Конституционный Суд рассмотрит, если будут соответствующие заявления со стороны заинтересованных лиц. Если что-то мы не сумели сказать в нашем предварительном обращении.

Еще раз повторяю слова Вице-президента Александра Владимировича Руцкого. Мне кажется, что ничего такого не произошло, чтобы вообще изображать, что власти нет. Власть федеральная существует независимо от глубочайших ошибок, которые делают те или другие лица на пути стабилизации конституционного строя.

Мне кажется, что власти Федерации и власти регионов, республик, краев и областей найдут в себе силы, чтобы стать действительной дееспособной российской властью, достойно выйти из кризиса на почве Конституции, строго руководствуясь ее принципами и законами Российской Федерации.

Спасибо.

Н.Т. Рябов. Уважаемые представители прессы, позвольте предоставить слово заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации Воронину Юрию Михайловичу. Юрий Михайлович, пожалуйста.

Ю.М. Воронин. Уважаемые дамы и господа! Сегодня с утра в Верховный Совет стали обращаться народные депутаты, которые узнали о

том, что в недрах президентской структуры готовится соответствующий Указ. Более того, многие народные депутаты, которые хотели побывать в Кремле, к сожалению, туда не были допущены. На вопрос о том, могут ли депутаты, имея удостоверение народного депутата, подписанного Борисом Николаевичем Ельциным, в Кремль, им было отвечено, что нет, с сегодняшнего числа допуск и проход народных депутатов в Кремль запрещен. То же самое относилось и к членам Президиума Верховного Совета. После того, как мы были ознакомлены с основными моментами проекта указа, в адрес Бориса Николаевича Ельцина я, как исполняющий обязанности Председателя Верховного Совета Российской Федерации, направил ему письмо:

«Уважаемый Борис Николаевич, народным депутатам Российской Федерации стало известно о подготовке проекта указа Президента Российской Федерации, фактически приостанавливающего работу Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации и прекращающего функционирование представительных органов — субъектов Российской Федерации. Это нарушает не только Конституцию Российской Федерации, но и конституции республик, входящих в Российскую Федерацию, что может привести к распаду страны, утрате рычагов управления экономикой. Просьба еще раз взвесить все возможные последствия введения особого режима, как антиконституционной акции».

Данное письмо было направлено в 19 часов Борису Николаевичу Ельцину. И еще была возможность отложить озвучивание Обращения. Я также связывался с так называемыми силовыми министрами — Баранниковым, Грачевым, другими, которые заверили, что они будут действовать в рамках Конституции, о чем они говорили в свое время на заседании Президиума Верховного Совета и на Съезде. Поэтому думается, что эти заверения действительно найдут свое место. Надо проявлять выдержку и спокойствие. Я думаю, что конституционное право в России восторжествует. Спасибо.

Н.Т. Рябов. Позвольте предоставить слово Генеральному прокурору Российской Федерации Степанкову Валентину Георгиевичу.

В.Г. Степанков. Уважаемые участники пресс-конференции, в условиях сложной политической, социальной и экономической обстановки Россия не отступала от провозглашенной на первом Съезде народных депутатов Декларации о своем суверенитете. В этой Декларации были провозглашены принципы построения той новой России, о которой мы все говорили, о которой мы мечтали, России, которая должна стать правовым государством. И ради этих идей, которые мы разделяли в абсо-

лютом своем большинстве с первых шагов Съезда, мы и стали создавать ту правовую основу новой России, которая должна была зиждиться на разделении трех властей, на том, чтобы право было основным принципом, которым должны были руководствоваться как представительная власть, как исполнительная, так и судебная. Да, за эти годы мы корежили Конституцию. И корежили ее для того, чтобы в ней появилась Декларация прав человека и гражданина. Мы меняли эту Конституцию для того, чтобы ввести туда для упрочения исполнительной власти институт Президента с данными ему полномочиями. В этой конституции, которую мы корежили, появилось и понятие собственности, появилась возможность внедрять те новые радикальные экономические преобразования, о которых мы мечтали.

Сегодня мы можем много говорить, что не успели, что не совсем правильно, может быть, выверили какие-то статьи, что были другие ошибки, но исправить эти ошибки и двигаться дальше мы можем только на основе того, пусть еще не во всем совершенного, но существующего и обязательного для всех для нас Основного Закона России — ее Конституции. Отсюда и я как Генеральный прокурор исхожу, что ни одна власть не должна в ущерб интересам России узурпировать данные ей полномочия. Только изменение самой Конституции может позволить одной власти получить дополнительные полномочия, только изменение, основанное на принципах этой Конституции, может привести к ущемлению или умалению власти другой, если такое происходит. Я не согласен с теми утверждениями, что данный обнародованный, хотя еще не прочтенный нами по каждому пункту Указ Президента не нарушает Федеративный договор, тот Федеративный договор, для которого Борис Николаевич положил много сил и усилий, чтобы объединить Российскую Федерацию и дать ей ту правовую основу Федеративного договора, который вошел составной частью этой нашей сегодняшней Конституции. Этого не происходит. Тем не менее в какой бы мы тревожной ситуации сегодня ни находились, я думаю, что структуры власти, которые предусмотрены действующей и не отменяемой никакими указами, никакими отдельными постановлениями той или иной власти Конституции, позволяют нам жить дальше, строить это общество и искать выход из любого кризисного тупика только на основе действующих законов. Система органов прокуратуры, опираясь на действующий Закон о Прокуратуре Российской Федерации, который полностью основан на нашей действующей Конституции, будет их выполнять и осуществлять свои обязанности.

Благодарю за внимание.

Н.Т. Рябов. Спасибо. Позвольте предоставить слово Председателю Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации Соколову Вениамину Сергеевичу. Вениамин Сергеевич, пожалуйста.

В.С. Соколов. Спасибо.

Я бы хотел обратить ваше внимание на некоторые моменты, которые прозвучали сегодня в Обращении Президента. Во-первых, те обвинения, которые были выдвинуты в адрес Верховного Совета, в адрес Съезда и даже в адрес Конституционного Суда. В связи с этим хочу напомнить небольшую предысторию.

Как известно, нынешний состав российских депутатов, Съезд российских депутатов был издан в 1990 году. Именно этот Съезд доверил Борису Николаевичу Ельцину пост Председателя Верховного Совета. Именно этот Съезд, именно этот депутатский корпус большинством голосов, пусть незначительным, но все же именно большинством голосов сделал в Конституцию и в нашу политическую практику пост Президента. Именно этот Съезд оказал максимальное влияние на то, чтобы именно Борис Николаевич Ельцин стал Президентом Российской Федерации. Именно этот Съезд предоставил Борису Николаевичу Ельцину чрезвычайные права и полномочия для осуществления радикальной экономической реформы. Такова предыстория.

Что же произошло на седьмом, а потом и на восьмом Съездах? Сама практика проведения этой радикальной экономической реформы убедила не только значительную часть населения, но самое главное, как отражение этого, значительную часть депутатов в том, что курс этот ведет Россию к развалу, не только к обнищанию людей, но и к уничтожению России как независимого и самостоятельного государства. И это было твердо заявлено на седьмом Съезде. Но была все же сделана попытка компромисса, то самое Конституционное соглашение, которое все же оставляло за Президентом значительную часть его дополнительных полномочий.

За истекшие несколько месяцев фактически эти полномочия были употреблены только на то, чтобы проводить тот пагубный экономический курс, который, собственно, был начат в 1992 году. И вот сейчас восьмой Съезд, я хочу подчеркнуть, принял два решения.

Первое, жить по Конституции, жить в рамках Закона. Президент должен исполнять те полномочия, которые определены Законом, подписанным самим же Борисом Николаевичем Ельциным, когда он был Председателем Верховного Совета Российской Федерации. И восьмой Съезд ничего больше не требовал. Давайте жить по Закону.

И второй момент. Съезд, учитывая все сложности экономической ситуации, экономической политики, часть полномочий Верховного Совета передал Правительству с тем, чтобы действительно Правительство могло оперативно управлять экономическими процессами и найти способ выхода из кризиса.

Такова предыстория, такова суть конфликта. Как отреагировал на это Президент, мы сегодня слышали в Обращении. Хочу еще обратить внимание на одно обстоятельство, прозвучавшее в Обращении Президента. Он правильно сказал, что суть конфликта не во взаимоотношениях между Президентом и народными депутатами, а в том, что процессы лежат глубже. Так в чем же? Была названа альтернатива, что либо мы идем путем радикальных реформ, либо мы возвращаемся назад к той структуре, которую мы уже преодолели. Я думаю, что эта альтернатива неверная. Ни один серьезно мыслящий с учетом реально прошедших процессов в обществе не может помышлять о том, чтобы вернуться к порядкам, которые были у нас, скажем, до 1989 года, до 1990 года: то есть плановую централизованную экономику, управляемую сейчас единым центром. Это как раз сейчас нам вот это грозит. Если мы введем президентское правление в форме диктатуры, вот это как раз нам грозит. Альтернатива состоит в другом: либо мы, продолжая курс Гайдара, превращаем Россию в отсталую, слаборазвитую страну с потерей своего научно-технического и интеллектуального потенциала, либо мы вырабатываем ту политику, которая использует рыночный механизм, использует то новое, которое возникло в психологии наших людей, сохраним Россию, как единое государство и создадим более эффективную экономику, которая прежде всего будет направлена на интересы людей. Вот в этом альтернатива, а вовсе не в том, что было объявлено в Обращении Президента.

Благодарю за внимание.

Н.Т. Рябов. Спасибо.

Уважаемые представители прессы! Мы должны принести вам извинения за то, что не сможем участвовать в диалоге с ответами на вопросы. В чем причина? Не в том, что мы уклоняемся от этого, а в том, что нам предложено и дали возможность выехать на телевидение для участия в прямом эфире. Мы еще не раз с вами встретимся и ни [на]один вопрос еще сумеем вам ответить. В 24 часа 15 минут нам надо быть, как сообщили, на телевидении «Останкино».

Я думаю, что вы получили некоторую информацию, представление. Спасибо вам. Просим еще раз извинить нас. Всего доброго. До свидания.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 21 марта 1993 г. № 4648-1**

**Об Обращении Президента Российской Федерации
к гражданам России 20 марта 1993 года¹**

Рассмотрев Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России 20 марта 1993 года и расценивая его действия как покушение на конституционные основы российской государственности, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Обратиться в соответствии со статьей 74 Закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности действий и решений Президента Российской Федерации в связи с его Обращением 20 марта 1993 года.

2. Обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос об ответственности всех должностных лиц, принимавших участие в подготовке Обращения Президента Российской Федерации.

3. Правительству Российской Федерации, органам государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения принять необходимые меры по поддержанию законности и правопорядка, оперативному управлению экономикой, защите прав и свобод человека и гражданина.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**ОБРАЩЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 21 марта 1993 г. № 4649-1**

К парламентам, правительствам и народам мира²

20 марта 1993 года Президент Российской Федерации предпринял попытку приостановить деятельность конституционно избранных органов представительной власти путем объявления так называемого особого периода управления страной.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 13. Ст. 461.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 13. Ст. 462.

Такие действия не предусмотрены Конституцией Российской Федерации, они не только подрывают основы конституционного строя России, но и создают прямую угрозу свободам, правам и безопасности российских граждан. Под угрозой оказалась сама судьба демократии в России.

Наш народ на своем историческом опыте хорошо знает, чем оборачиваются попытки достижения даже весьма благородных, на первый взгляд, целей методами насилия и принуждения. Не случайно поэтому действия Президента Б. Ельцина не были поддержаны вице-президентом Российской Федерации, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации.

В этой связи вызывает недоумение и сожаление официальная позиция руководства ряда государств, которые традиционно принято относить к демократическим, в поддержку антиконституционных действий Президента Б. Ельцина. Парламент Российской Федерации заявляет, что не допустит никакого вмешательства во внутренние дела Российской Федерации.

Верховный Совет Российской Федерации обращается к парламентам, правительствам и народам мира с призывом проявить мудрость и сдержанность, избегать действий, которые ставят под угрозу молодую российскую демократию.

Верховный Совет Российской Федерации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционного Суда Российской Федерации
от 23 марта 1993 г. № 1-3

О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 г.¹

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, заместителя Председателя Н.В. Витрука, секретаря Ю.Д. Рудкина, судей Э.М. Аметистова, Н.Т. Ведерникова, Г.А. Гаджиева, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, В.И. Олейника, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева

рассмотрел в судебном заседании действия и решения Президента Российской Федерации, связанные с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 13. Ст. 466.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Поводом к даче настоящего Заключение в соответствии с частью первой статьи 75 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации явились письменные предложения судей Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева и В.О. Лучина, а также запрос Верховного Совета Российской Федерации.

Руководствуясь статьей 165.1 Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части второй и частью четвертой статьи 1 и статьями 74, 77 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

20 марта 1993 года Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин выступил по телевидению с Обращением к гражданам России и объявил о введении «особого порядка управления до преодоления кризиса власти». В названном Обращении Президент Российской Федерации сообщил о своих оценках ситуации в стране, итогах восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также о том, какие решения Президент принял или намерен принять. Конституционный Суд разделяет высказанную в Обращении тревогу Президента за судьбу страны, за сохранение единства и целостности Российской Федерации, межнационального согласия. Конституционный Суд поддерживает поставленные в Обращении цели: преодолеть кризис власти, продолжить курс политических и экономических реформ и коренных преобразований в обществе, гарантировать соблюдение прав и свобод человека в полном объеме, свободу массовой информации, обеспечить общественный порядок, осуществить меры по усилению социальной защиты населения, развитию предпринимательства, борьбе с инфляцией и коррупцией.

Конституционный Суд солидарен с выраженным Президентом стремлением обеспечить соблюдение основ конституционного строя России, прежде всего народовластия, федерализма, разделения властей, действовать в строгом соответствии с Федеративным договором. Это отмечалось и в послании Конституционного Суда Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации». Конституционный Суд выразил серьезную озабоченность нарушением принципа разделения властей, конфронтацией законодательной и исполнительной властей, призвал к поиску конституционных средств и способов выхода из кризиса власти. В послании Конституционного Суда подчеркивалось, что положение усугубляется односторонним толкованием части второй статьи 104 Конституции Российской Федерации о правомочности Съезда народных депутатов принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации. Это касается и аналогичного положения пункта 26 части первой статьи 109 Конституции о полномочиях Верховного Совета. Указанные конституционные нормы, как отмечалось в послании, должны рассматриваться во взаимосвязи с положениями статей 1, 3, 72, 81¹–81⁵ и других статей Конституции, гарантирующими принцип разделения властей.

Провозглашенные в Обращении Президента цели вытекают из действующей Конституции Российской Федерации. В то же время некоторые действия и решения Президента, направленные на достижение этих целей, требуют проверки Конституционным Судом с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации.

Президент объявил о принятом им решении, а именно о том, что он подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. Конституцией и законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность введения особого порядка управления. Особые формы управления могут быть введены лишь в условиях чрезвычайного положения на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

Президент подтвердил в Обращении свою обязанность обеспечить соблюдение основ конституционного строя. Однако избранные им средства противоречат этой цели. По его мнению, сотрудничество с федеральными органами законодательной власти и ныне действующим депутатским корпусом невозможно.

Заверяя, что работа представительных органов власти России не приостанавливается, Президент вместе с тем объявил об изменении закрепленного Конституцией разграничения компетенции между федеральными органами власти.

Заявление Президента о том, что в условиях особого порядка управления не имеют юридической силы любые решения органов и должностных лиц, которые направлены на отмену и приостановление указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства, означает ограничение полномочий органов представительной и судебной власти. Реализация данного положения делает невозможным осуществление Верховным Советом Российской Федерации части его контрольных функций, а Конституционным Судом — ряда его полномочий по защите конституционного строя. Это ведет к отказу от закрепленного Конституцией верховенства закона, устанавливает приоритет указов Президента, в результате чего ограничиваются полномочия Верховного Совета Российской Федерации по обеспечению единства законодательного регулирования. По существу, разрушается принцип разделения властей.

В Обращении Президент объявил о своем решении назначить на 25 апреля 1993 года голосование о доверии Президенту и вице-президенту Российской Федерации. Желаемое Президентом голосование может быть назначено. Однако вынесение вотума доверия Президенту не должно означать устранение других органов государственной власти. Поэтому выдвинутое в Обращении положение, что голосование решит вопрос, кому руководить страной — Президенту или Съезду народных депутатов, недопустимо.

Президент предусмотрел провести одновременное голосование о доверии Президенту и вице-президенту, о проекте новой Конституции Российской Федерации и проекте закона о выборах федерального парламента. Вынесение Президентом названных законопроектов на всенародное голо-

сование противоречит статье 5, части пятой статьи 104 Конституции Российской Федерации и Закону РСФСР от 16 октября 1990 года «О референдуме РСФСР».

Президент решил, что выносимые им на всенародное одобрение проекты Конституции и закона о выборах вступают в силу, если граждане России поддержат Президента и Вице-Президента. Тем самым граждане будут поставлены перед необходимостью на три самостоятельных вопроса дать только один ответ: «за» или «против». Это ограничивает свободу волеизъявления граждан и противоречит статье 28 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», устанавливающей, что в случае проведения всенародного голосования по проектам различных решений все проекты голосуются отдельно и независимо друг от друга. Введение особого порядка управления означает нарушение установленного Федеративным договором разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Решение Президента о том, что главы исполнительной власти и правительства субъектов Российской Федерации подотчетны непосредственно Президенту и Правительству России, а их полномочия «не могут быть прекращены без решения Президента Российской Федерации», — явное вмешательство в компетенцию субъектов Российской Федерации. Это противоречит части третьей статьи 81⁵, статье 132² Конституции Российской Федерации, а также Федеративному договору. Кроме того, следует учитывать, что главы администраций подотчетны также соответствующим Советам народных депутатов. Это предусмотрено статьей 136⁴ Конституции Российской Федерации и статьей 35 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

Заключая Федеративный договор, все субъекты Российской Федерации пришли к согласию, что установленное им разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке и производится по согласованию с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, другими субъектами Российской Федерации в лице их Советов народных депутатов. Решение Президента означает одностороннее изменение Федеративного договора, что создает реальную угрозу целостности Российской Федерации.

Исходя из изложенного и на основании статьи 165¹ Конституции Российской Федерации, статей 74 и 79 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд пришел к заключению:

Обращение Президента Российской Федерации к гражданам России 20 марта 1993 года, в котором он обнародовал свои действия и решения по введению в стране особого порядка управления до преодоления кризиса власти, в ряде своих положений, отмеченных выше, не соответствует частям первой и второй статьи 1, части первой статьи 3, части второй статьи 4, статье 5, части третьей статьи 81⁵, части пятой статьи 104, статьям 132²,

136⁴ Конституции Российской Федерации, а также Федеративному договору (статье VII Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации).

**Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации**

В.Д. Зорькин

**Секретарь Конституционного Суда
Российской Федерации**

Ю.Д. Рудкин

**Особое мнение судьи Конституционного Суда
Российской Федерации Э.М. Аметистова**

20 марта 1993 года в 21 час 30 мин. по московскому времени Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин выступил по телевидению с Обращением к гражданам России, в котором, среди прочего, изложил основные положения подписанного им Указа об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. В 2 часа 30 мин. 21 марта 1993 Конституционный Суд РФ приступил к рассмотрению дела о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года, а 23 марта того же года дал Заключение по рассмотренному делу. Поводом к даче Заключения явились письменные предложения судей Конституционного Суда Г.А. Гаджиева и В.О. Лучина, а также запрос Верховного Совета Российской Федерации. При этом в связи с упомянутым делом и в ходе его рассмотрения был допущен ряд существенных нарушений Закона о Конституционном Суде Российской Федерации и Конституции Российской Федерации, которые излагаются ниже.

1. В Обращении Президента к гражданам России содержится оценка текущей политической ситуации в стране и излагаются меры, которые предполагается принять для обеспечения дальнейшего продвижения преобразований в политической, экономической и социальной сферах посредством издания Указа об особом порядке управления до преодоления кризиса власти. Таким образом, по своему содержанию и целям Обращение является политической декларацией о намерениях. Приняв к рассмотрению указанное Обращение и дав свое Заключение по нему, Конституционный Суд тем самым нарушил часть 3 статьи 1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, согласно которой Конституционный Суд не рассматривает политические вопросы. По этому же основанию был нарушен пункт 3 части 1 статьи 77 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, устанавливающей, что Конституционный Суд отказывает в рассмотрении

запроса о даче заключения в случае, если запрос касается политического вопроса.

2. Непосредственно после телевизионного выступления Президента Российской Федерации Председатель Конституционного Суда от имени судей Конституционного Суда выступил на пресс-конференции в здании Верховного Совета Российской Федерации с изложением мнения относительно Обращения Президента. Затем он повторил свое выступление в 0 час. 30 мин. 21 марта 1993 года по Центральному телевидению. Из содержания этих выступлений следовало, что Председатель и судьи предварительно изучали и обсуждали на своих совещаниях указанное Обращение и их мнение основывалось на результатах этого анализа. В третий раз Председатель Конституционного Суда высказал мнение по поводу Обращения Президента в своем выступлении в Верховном Совете РФ 21 марта 1993 года уже в ходе рассмотрения дела об Обращении Президента в Конституционном Суде. Фактами этих выступлений была нарушена часть 3 статьи 20 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации соответствии с которой судья не имеет права где-либо, кроме заседания Конституционного Суда публично высказывать свое мнение о вопросе, изучаемом или принятом к рассмотрению Конституционным Судом, до принятия им решения по этому вопросу. Закон о Конституционном Суде Российской Федерации придает столь важное значение этому правилу, что его нарушение может, согласно пункту 4 части 1 статьи 18 этого Закона, служить основанием для приостановления полномочий судьи.

3. Участие Председателя Конституционного Суда совместно с другими высшими должностными лицами Российской Федерации в пресс-конференции 20 марта и в передаче по телевидению 21 марта, а также его выступление в Верховном Совете Российской Федерации 23 марта были вызваны политическим заявлением Президента, являлись реакцией на это заявление и содержали, кроме выражения мнений по юридическим вопросам, ряд политических оценок и призывов, носили характер участия в политическом мероприятии. А это противоречит пункту 3 статьи 14 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, которая запрещает судье Конституционного Суда участвовать в политических акциях.

4. Высказав заранее свою позицию и категорические оценки действий и решений Президента от имени судей Конституционного Суда, Председатель Конституционного Суда тем самым выразил свою заинтересованность, как и заинтересованность судей, от имени которых он выступал, в достижении определенных результатов рассмотрения дела. В соответствии с пунктом 3 статьи 27 Закона о Конституционном Суде судья обязан заявить самоотвод и подлежит по его просьбе освобождению от участия в рассмотрении вопроса в случае, если его объективность может вызвать сомнения вследствие его прямой или косвенной заинтересованности в исходе рассмотрения. Таких самоотводов, однако, заявлено не было.

5. Конституционный Суд дал свое заключение по рассмотренному делу на основании двух материалов: фонограммы телевизионного выступления Президента РФ и документа, представленного судьям как проект Указа Президента РФ «Об особом режиме управления до преодоления кризиса власти». При этом не были установлены аутентичность обоих материалов, источник происхождения материала, представленного как проект Указа, и другие данные, необходимые для приобщения документов к делу в соответствии с правилами судопроизводства, и в частности, правилами пункта 4 части 2 статьи 75 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, где установлено, что в запросе о даче заключения Конституционным Судом должны быть указаны точное наименование, номер, дата принятия и иные данные необходимые для однозначного определения нормативного акта. После опубликования Указа Президента Российской Федерации «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» от 20 марта 1993 года выяснилось, что материал, рассматривавшийся Конституционным Судом в качестве проекта этого акта, не только по названию, но и по содержанию отличается от опубликованного Указа. Таким образом, Конституционный Суд фактически рассматривал и дал свое Заключение в значительной мере на основе непринятого нормативного акта, что является нарушением части 6 статьи 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, запрещающей Суду высказывать суждения о конституционности несовершенных действий.

6. Участники заседания Конституционного Суда по рассматриваемому делу не были своевременно уведомлены о заседании, им не были направлены в установленный срок соответствующие документы, чем была нарушена часть 4 статьи 36 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, которая требует, чтобы уведомления о заседании Конституционного Суда, повестка дня заседания или ее проект, копии рассматриваемых документов были направлены участникам заседания не позднее чем за десять дней до начала заседания. Аналогичное нарушение имело место в отношении судей Конституционного Суда, поскольку согласно части 7 статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации уведомления о заседании Конституционного Суда, повестка дня заседания или ее проект, проекты постановлений, заключений и иных решений, а при необходимости и иные документы вручаются судьям Конституционного Суда не позднее чем за десять дней до начала заседания.

7. Правовой статус лиц, вызванных в заседание Конституционного Суда, не был четко определен Судом, однако вопросы, задававшиеся судьями этим лицам, имели характер вопросов, которые обычно задаются свидетелям (установление фактов и обстоятельств, известных им по делу). В этом случае они должны были бы дать присягу, обязуясь изложить Конституционному Суду все известное им по делу, ничего не утаивая и не прибавляя. Это условие, установленное частью 3 статьи 39 Закона о Конституционном Суде

Российской Федерации, не было выполнено Судом, вследствие чего было нарушено указанное положение Закона.

8. В соответствии со статьей 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, которой руководствовался Суд, принимая свое решение по рассматриваемому делу, Конституционный Суд дает заключение о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации, а также прочих должностных лиц Российской Федерации и республик в ее составе, если согласно Конституции РФ неконституционность их действий и решений служит основанием для их отрешения от должности или приведения в действие иного специального механизма их ответственности (пункт 1 части 1 статьи 74). Это означает, что, установив факт неконституционности действий и решений Президента, Конституционный Суд, вслед за этим, обязан был решить, является ли степень такой неконституционности достаточной для того, чтобы служить основанием для его отрешения от должности или приведения в действие иного специального механизма его ответственности. Суд, однако, не поставил и не дал ответа на этот вопрос в своем Заключении и, следовательно, лишился права дать самое Заключение. Дача Конституционным Судом Заключения о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации без выполнения Судом вышеуказанного условия означает нарушение не только пункта 1 части 1 статьи 74 Закона о Конституционном Суде РФ, но и части третьей статьи 165¹ Конституции РФ, которая устанавливает, что Конституционный Суд Российской Федерации дает заключение о наличии оснований для отрешения от должности соответствующего федерального должностного лица.

9. Часть 3 статьи 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации устанавливает, что Конституционному Суду запрещается давать заключения по вопросам, которые могут быть предметом рассмотрения в его заседании по делу о конституционности нормативного акта или обыкновения правоприменительной практики. Однако в Заключении Конституционного Суда по рассматриваемому делу исследован ряд вопросов, которые также содержатся в Указе Президента РФ «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» от 20 марта 1993 года, опубликованного 24 марта того же года (вопросы голосования о доверии, юридической силы решений государственных органов и должностных лиц направленных на приостановление указов и распоряжений Президента, и другие). Поскольку этот Указ может стать предметом рассмотрения в заседании Конституционного Суда по делу о конституционности нормативного акта в соответствии с правилами главы 2 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, постольку Суд, дав свое Заключение по соответствующим вопросам, нарушил тем самым вышеуказанную норму Закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

10. Отмеченные выше нарушения Закона о Конституционном Суде Российской Федерации не позволили обеспечить полноту и всесторонность

разбирательства дела о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года, как того требует часть 2 статьи 35 вышеуказанного Закона. Изложенные факты несоблюдения Закона о Конституционном Суде Российской Федерации приводят к выводу, что при осуществлении производства по рассматриваемому делу Конституционным Судом была существенно нарушена часть вторая статьи 4 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой государственные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы Российской Федерации. Это, в свою очередь, побуждает констатировать, что Заключение Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу принято с нарушением статьи 184 Конституции Российской Федерации, согласно которой все законы и иные акты государственных органов Российской Федерации издаются на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Все сказанное выше не позволяет мне как судье Конституционного Суда Российской Федерации согласиться с Заключением Конституционного Суда Российской Федерации по существу рассматриваемого вопроса и побуждает изложить свое особое мнение в соответствии со статьей 45 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации и частью 1 статьи 65 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука

Обращение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина к гражданам 20 марта 1993 года представляет собою публичное обращение к соотечественникам, в котором он сообщил о своих оценках экономической, политической, конституционно-правовой ситуации в стране, сложившейся на основе решений VIII (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также о тех мерах и решениях, которые он намерен принять и проводить в жизнь. Речь, следовательно, идет лишь об одном действии, которое выразилось в публичном выступлении по телевидению в форме обращения к соотечественникам. Поэтому нельзя говорить о «действиях и решениях» Президента Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 г., которые стали предметом проверки их конституционности. Предмет заключения Конституционного Суда должен быть существенно ограничен. Меры, в виде решений и планов, о которых говорилось в выступлении Президента, не сопровождались какими-либо реальными действиями и решениями Президента либо подотчетных ему органов (не были опубликованы даже те акты, о которых упоминалось в выступлении Президента). Публичное выступление Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти есть политическая акция, а не юридический акт либо документ, который может быть оценен с

точки зрения соответствия или несоответствия действующей Конституции Российской Федерации. Поэтому юридически некорректно высказывания Президента о намерениях рассматривать в качестве предмета заключения Конституционного Суда в специальной процедуре, предусмотренной законом о Конституционном Суде Российской Федерации. Юридическая оценка намерений в действиях и решениях с точки зрения действующего права, конечно, может быть дана, имея в виду гипотетическое (предположительное) их осуществление, но сами намерения не могут составлять объективную сторону любого состава правонарушения, в том числе конституционного. Содержанием объективной стороны конституционного правонарушения должны выступать реальные действия и поступки в виде издания нормативных актов, конкретных распоряжений, предпринятых мер органами исполнительной власти и т.д. Ничего подобного не было, чтобы можно было судить о введении в стране «особого порядка управления до преодоления кризиса власти». Президент имел право скорректировать (в том числе и с учетом действия конституционных принципов и норм) свои намерения в виде конкретных действий и решений в соответствии с той реакцией, которую вызвало его публичное выступление по телевидению 20 марта с.г., о чем и свидетельствовала ситуация последующих дней вплоть до 23 марта с.г. В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1993 г. по поводу рассматриваемого обращения Президента от существующей речи идет об особом порядке управления до преодоления кризиса власти как о реальном, свершившемся факте. Однако доказательств этого не было и нет. Требовалась более глубокая юридическая оценка понятия «особого порядка управления». Президент как глава исполнительной власти имел право в рамках его конституционной компетенции и полномочий, предоставленных ему другими законами, в специфических условиях переходного к рыночной экономике периода принять новые программы выхода из экономического кризиса, перестроить систему органов государственного управления, перераспределить полномочия между ними и т.д., что в комплексе мер и означало бы переход к особому порядку управления. В Заключении Конституционного Суда «особый порядок управления» жестко связан лишь с чрезвычайным положением, против чего выступил сам Президент, обращаясь к народу. Процедура подготовки и вынесения заключений не распланирована в законе о Конституционном Суде Российской Федерации. Эти вопросы могли быть решены в регламенте Конституционного Суда.

Однако регламент на 23 марта с.г. не был принят. Поэтому процедура по данному виду конституционного судопроизводства была неопределенной. Так, в ходе рассмотрения дела ставился рядом судей вопрос о том, в каком качестве выступают вызванные и опрошенные в Конституционном Суде высшие должностные и иные лица — в качестве представителей интересов Президента, свидетелей либо в ином качестве. Этот вопрос так и не был решен. Не является юридически корректной и заключительная формула заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта с.г.

в силу того, что она содержит лишь конституционную оценку тех «действий и решений Президента», которые не соответствуют действующей Конституции и не указаны те «действия и решения», которые соответствуют Конституции. Таким образом, допущен обвинительный уклон в оценке «действий и решений» Президента.

Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой

1. Предметом оценки Конституционного Суда является Обращение Президента к народу, которое может рассматриваться как политическая акция высшего должностного лица и главы исполнительной власти. Содержанием этой акции является заявление о намерениях. Обращение к народу с анализом сложившейся ситуации и изложением тех мер, которые Президент намерен провести, представляет собой форму действия, но не может оцениваться как правовое решение, непосредственно порождающее правовые последствия. Такие последствия могут появиться лишь после воплощения выраженных намерений в практических шагах и правовых актах. Однако Конституционный Суд на момент дачи Заключения о конституционности действий Президента не располагал данными, подтверждающими осуществление соответствующих мер, включая издание правовых актов. При таких обстоятельствах следовало бы с достоверностью установить, какие практические шаги уже предприняты, получить аутентичные тексты решений, имеющих юридическую силу, и на основе полно собранных материалов дать практическим действиям и правовым решениям юридическую оценку. Не имея подтверждения указанных фактов, Суд должен был ограничиться лишь оценкой публично высказанных Президентом намерений.

2. Изложение Президентом конкретных намечаемых мероприятий нельзя признать публичным оглашением правовых решений. Оценка предложенной системы действий высшего должностного лица государства с точки зрения их соответствия Конституции не может быть построена на тех же принципах, что и оценка правовых решений, поскольку намерения не обладают такой же правовой формальной определенностью. При этом не относятся к предмету рассмотрения политические характеристики и заявления, содержащиеся в Обращении. Их юридическая оценка была бы возможна лишь в случае, если в них содержались бы одновременно и нарушения правовых запретов, провозглашенных в Конституции или других законах.

3. Президент вправе предложить проведение голосования по всем названным им в Обращении вопросам. При этом должна быть лишь соблюдена предусмотренная законом процедура проведения голосования. В Обращении Президента не раскрываются и, очевидно, не могли бы быть раскрыты детали этой процедуры. Указана последовательность постановки вопросов на голосование: сначала о доверии Президенту, затем о проектах Конституции и Закона о выборах федерального парламента. Если доверие не бу-

дет выражено, названные проекты не выносятся на голосование. Выражение доверия Президенту рассматривается, таким образом, как предпосылка для проведения голосования по указанным проектам. Из этого вовсе не вытекает, что граждане непременно должны будут дать один, а не три самостоятельные ответа по поставленным на голосование вопросам, как это и предусмотрено статьей 28 Закона о референдуме Российской Федерации. Обращение Президента к народному голосованию нельзя расценить как ограничение волеизъявления граждан. Это — реализация принципа народовластия. Голосование по поставленным вопросам действительно позволит решить: будет ли руководство страной организовано по ныне действующей или по новой Конституции. Однако из этого нельзя сделать вывод, что голосование за доверие Президенту будет использовано для устранения других органов власти. В проектах Конституции, разработанных Конституционной комиссией Съезда народных депутатов под председательством Президента, напротив, провозглашается принцип разделения властей, а в его Обращении к народу выражена озабоченность нарушениями этого принципа в действующем законодательстве и государственно-правовой практике. Голосование может быть проведено как в процедуре, предусмотренной для референдума, так и по иным правилам. От этого зависит правовое значение итогов голосования. В Обращении Президента не обозначены точно ни механизм голосования, ни порядок, который может обесценить вступление в силу проектов Конституции и Закона о выборах федерального парламента. Это предмет особого законодательного регулирования.

4. В Обращении Президента подчеркивается, что не подлежат исполнению любые решения, которые посягают на основы конституционного строя. В соответствии с этим следует толковать и непосредственно предшествующее этому положение о том, что не имеют юридической силы решения органов и должностных лиц, которые направлены на отмену и приостановление указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства. Это безусловно верно в отношении таких актов, которые приняты в пределах конституционных полномочий, соответствуют Конституции и не отменены уполномоченными на то органами, а именно: Конституционным Судом или Верховным Советом по заключению Конституционного Суда, либо Съездом народных депутатов. Президент в Обращении подчеркнул незыблемость прерогатив судебной власти. Это не может не относиться и к полномочиям Конституционного Суда по оценке конституционности указов и распоряжений Президента. Таким образом, из содержания Обращения Президента нельзя сделать вывод, что Президент объявил об изменении закрепленного Конституцией разграничения компетенции между высшими органами государственной власти Российской Федерации.

5. В Обращении Президента подчеркивается значение вертикального подчинения глав исполнительной власти, правительств субъектов Российской Федерации непосредственно Президенту и Правительству России. Это согласуется со статьей 132¹ абзацем вторым Конституции, где говорится,

что глава исполнительной власти республик в составе Российской Федерации входит в единую систему исполнительной власти, возглавляемую Президентом, и со статьей 136⁴, согласно которой администрация других субъектов Российской Федерации подотчетна вышестоящим исполнительным органам. Существование вертикальной подотчетности органов исполнительной власти не исключает их подотчетности соответствующим представительным органам. Согласно части третьей статьи 8 Закона о Президенте Российской Федерации он вправе приостанавливать решения органов исполнительной власти на территории Российской Федерации, если они противоречат Конституции и законам. Эти нормы являются правовым основанием, подтверждающим вертикально подотчетность органов исполнительной власти Президенту и Правительству Российской Федерации как в сфере исключительного федерального, так и в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов. В Обращении Президент подчеркивает, что Федеративный договор сохраняет свою силу и действует как составная часть Конституции. Это относится и к предлагаемому Президентом проекту новой Конституции. Указано, что не может быть речи о каких-либо ограничениях суверенитета республик в составе Российской Федерации. Напротив, обращается внимание Правительства на необходимость согласованных действий федеральных властей и республик, краев, областей, автономий в строгом соответствии с Федеративным договором. Этот общий контекст существен для оценки заявления Президента о том, что полномочия глав исполнительной власти и правительств субъектов Российской Федерации не могут быть прекращены без его решения. По Закону о Президенте Российской Федерации он вправе отстранять от исполнения обязанностей должностных лиц этих органов в случае нарушения ими законодательства Российской Федерации. Закон о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации от 5 марта 1992 года предоставляет Президенту право освободить от должности главу краевой, областной администрации за нарушение Конституции и законов Российской Федерации, актов Президента и Правительства Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации (пункт «б» части первой статьи 68). Президенту действительно принадлежит исключительное право досрочного освобождения по данному основанию, без решения Президента это невозможно. В Обращении не была точно очерчена область этой исключительной президентской прерогативы. Но в качестве иных оснований, по которым глава администрации может быть освобожден также решением областного, краевого Совета, закон называет утрату гражданства Российской Федерации, выезд на постоянное местожительство за пределы края, области или вступивший в законную силу в отношении главы администрации обвинительный приговор суда. Эти основания не связаны с воспрепятствованием проведению политических и экономических реформ, для преодоления которого Президент намеревается, как указано в его Обращении,

использовать свои полномочия по освобождению глав исполнительной власти от их обязанностей.

6. В Обращении Президента говорится о том, что Президент вводит особый порядок управления. Ничем не подтверждается, что речь идет здесь о порядке управления в условиях чрезвычайного положения, об ущемлении прерогатив других ветвей власти или о выходе за рамки конституционных полномочий Президента. Особый порядок управления может пониматься не как специальный правовой режим, а как система мероприятий, направленных на наведение порядка в сложившихся условиях, как создание определенного режима работы самой исполнительной власти. Это вытекает из перечня планируемых мероприятий, названных в Обращении Президента.

7. Таким образом, содержание Обращения Президента не позволяет сделать однозначный вывод о неконституционности предлагаемых им мер. Заключение Конституционного Суда о соответствии Конституции Российской Федерации действий высших должностных лиц дается лишь в тех случаях, когда неконституционность действий может служить основанием для отрешения от должности или иных форм ответственности (часть первая, пункт 1 статьи 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации). Возложение ответственности недопустимо, если невозможно достоверно установить необходимые для этого основания. При наличии лишь предположений о том, что намерения Президента носят антиконституционный характер, Конституционный Суд не вправе оценить их как не соответствующие Конституции. Констатировать такой характер намерений возможно на основе анализа правовых документов, например, Указа Президента, о подписании которого было объявлено.

8. Рассмотрение Обращения Президента в процедуре, предусмотренной статьями 74–79 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации для дачи заключения о неконституционности действий и решений высших должностных лиц, служит процессуальным препятствием для последующей оценки конституционности Указа Президента, о принятии которого он сообщил в своем Обращении. Такой вывод вытекает из положения, содержащегося в части третьей статьи 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, запрещающего давать Заключение о конституционности или неконституционности действий и решений, если эти действия и решения могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде по делу о конституционности нормативного акта. Закон о Конституционном Суде отдает предпочтение, таким образом, последнему виду процедуры. Если действие связано с принятием правового (нормативного) решения, то следует проверять его конституционность именно как нормативного акта. В случае признания неконституционности акта это влечет и его признание недействующим на основе решения самого Конституционного Суда, что более эффективно, чем одно только приведение в действие механизма ответственности тех, кто принял такое решение. Логически также последовательно и ясно, что сначала должна быть проведена проверка нормативно-

го акта, в данном случае Указа Президента, об издании которого было объявлено. Оценка соответствия правового акта Конституции должна быть положена в основу заключения о характере действий издавшего его высшего должностного лица.

**ПИСЬМО РУКОВОДИТЕЛЯ АДМИНИСТРАЦИИ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 27 марта 1993 г.¹**

Секретариат девятого (внеочередного) Съезда
народных депутатов Российской Федерации

Прошу распространить в качестве документа Съезда замечания профессора, доктора юридических наук Е.И. Козловой о Заключении Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года.

**Руководитель Администрации
Президента Российской Федерации,
народный депутат
Российской Федерации**

С. Филатов

**О Заключении Конституционного Суда
Российской Федерации о соответствии
Конституции Российской Федерации
действий и решений
Президента Российской Федерации
Б.Н. Ельцина, связанных
с его Обращением к гражданам России
20 марта 1993 года,
от 23 марта 1993 г. город Москва**

Ознакомление с Заключением КС от 23 марта 1993 г. позволяет сделать следующие замечания:

1. При рассмотрении предмета Заключения КС не в полной мере были реализованы принципы, органически свойственные основной форме деятельности КС, осуществляющего судебную власть в форме конституционного судопроизводства (ст. 165 Конституции РФ; ст. 1 п. 1 Закона о КС.).

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 85–90.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Неотъемлимыми атрибутами такой формы деятельности, свойственной только судебным органам, являются особые процессуальные требования, без соблюдения которых выхолащивается сама сущность правосудия. В их числе закрепленные в ст. 168 Конституции РФ как начала правосудия — состязательность и равенство сторон перед законом и судом.

Такого рода принципы, на которых покоится и конституционное судопроизводство (и их соблюдение обеспечивалось в предшествующей практике КС), при вынесении рассматриваемого Заключения в полной мере соблюдены не были. (Гласность, состязательность, выступления и доводы сторон, их экспертиза и т.д.). Думается, что такое сужение реализации принципов правосудия не отвечало важности и весомости рассматриваемого КС вопроса.

В самом Заключении не обозначено, в какой судебной процедуре рассматривалось дело, кто заслушивался, каковы выступления сторон, доводы экспертов и т.д.

По сути, это была не процедура конституционного судопроизводства, а обычное экспертное заключение сведущих правоведов, делающих чисто логическое заключение.

И здесь не имеет значения, верное оно или неверное. Оно вынесено с нарушением процедуры судопроизводства, в каковой только и должен действовать Конституционный Суд.

Упрощенный порядок рассмотрения предмета Заключения КС от 23 марта 1993 г. не обеспечивал в должной мере правосудия, охраны гражданских прав, которые неотъемлимы и от высшего должностного лица.

Полное и развернутое соблюдение всех конституционно закрепленных процедур было тем более важно, что в соответствии со ст. 74 Закона о КС «Конституционный Суд дает заключения о соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ... если согласно Конституции РФ неконституционность их действий и решений служит основанием для... отрешения от должности или приведения в действие иного специального механизма их ответственности».

Подобная ситуация применительно к гражданскому или уголовному судопроизводству означала бы рассмотрение дела и вынесение решения и приговора судом на основе материалов, содержащихся в томах уголовного или гражданского дела, без участия сторон, свидетелей, адвоката, прокурора, экспертов.

2. Вызывает сомнение и сам предмет Заключения. Оно посвящено «действиям и решениям Президента».

Однако выступление Президента по ТВ с устным изложением намерений (причем в вольном стиле, без какого-либо текста) нельзя назвать «действием» или «решением», тем более таким, которое служит основанием для его отрешения от должности.

Заключение суда по намерениям Президента, не соблюдение предусмотренного ст. 41 Закона о КС о порядке подготовки заседания КС, пред-

полагающего достаточно детальную стадийность подготовки, не соответствует конституционным требованиям правосудия, гуманизма, справедливости, защиты и охраны прав личности, человека и гражданина.

Эти начала объявлены высшими ценностями в деятельности государства, КС. При вынесении рассматриваемого Заключения эти принципы в должной мере не обеспечены.

3. Выступления председателя КС по поводу обращения Президента, в которых оно квалифицировано как «попытка государственного переворота» и т.п., бесспорно, влечет необходимость серьезного обсуждения вопроса о том, мог ли председатель участвовать в принятии рассматриваемого Заключения КС.

В соответствии со ст. 18 п. 4 Закона о КС полномочия судьи КС приостанавливаются в случаях, если «судья изложил в средствах массовой информации свое мнение о вопросе, изучаемом или принятом к рассмотрению КС РФ, до принятия решения по этому вопросу».

На сессии Верховного Совета РФ секретарь КС трактовал эту статью неточно, отмечал, что выступления Председателя КС состоялось до принятия КС данного вопроса к рассмотрению КС.

Такое толкование не соответствует смыслу статьи, т.к. из ее содержания не вытекает значимость того обстоятельства, когда было высказано суждение по изучаемому или принятому к рассмотрению вопросу.

4. По существу, представляется сомнительной правомерность Заключения КС в свете положений, содержащихся в ч. 1 ст. 74 Закона о КС.

В соответствии с ней КС дает заключения о соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ... если согласно Конституции РФ неконституционность их действий служит основанием для отрешения от должности».

Уже отмечалось, что в наличии на момент принятия Заключения не было ни действий, ни решения Президента, но если суд по своей инициативе решил дать Заключение, то в нем должен быть вывод о том, что «действия и решения» служат основанием отрешения Президента от должности. Только в этом случае КС правомочен решать вопросы о «действиях и решениях». Однако в Заключении КС такого вывода нет. Вопрос неправомерно передан на решение Съезда народных депутатов РФ.

Думается, что конституционная процедура отрешения от должности Президента должна трактоваться следующим образом: Съезд, Верховный Совет запрашивает суд о целесообразности отрешения Президента от должности за определенные действия, грубо нарушающие Конституцию. КС подтверждает в процессе судебного разбирательства со всеми стадиями, что это так. Тогда Съезд решает вопрос об отрешении. Однако Верховный Совет (насколько мне известно) не запросил конкретно об отрешении. Конституционный Суд возбуждал процесс своей инициативе едва ли мог этот вопрос предрешать.

5. Вся ситуация, связанная с данным Заключением, носит в значительной мере политическую окраску, а КС не рассматривает политические вопросы.

6. Думается, что не было правовых оснований КС нарушать решение седьмого Съезда народных депутатов о конституционном соглашении и еще до его отмены выступать против этого соглашения.

Тем более что Председатель КС, убеждая депутатов проголосовать за соглашение, в выступлении на Съезде прямо сказал, что «если вы не примете соглашение, то КС рассмотрит принятые Съездом поправки Конституции, которое весьма уязвимы с точки зрения их неконституционности. Сказанное дает основания сделать вывод о том, что процедура принятия Заключения КС, предмет Заключения и его содержание не соответствуют значимости тех проблем, которые поставлены в повестку дня решения КС.

Профессор, доктор юридических наук

Е.И. Козлова

ПОСЛАНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВЕРХОВНОМУ СОВЕТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 24 марта 1993 г.¹

О Конституционности

Президент Российской Федерации с тревогой следит за нарастанием конституционного кризиса в стране, особенно в связи с последними решениями Верховного Совета Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не намерен входить в данном меморандуме в конкретности применительно к указанным решениям. Президент исходит из того, что сами высшие органы представительной власти и конституционного контроля могут и должны добиваться правовой и нравственной чистоты собственных постановлений, если они со своей стороны хотят оспаривать конституционность и правильность мер, предпринимаемых главой исполнительной власти.

Озабоченность Президента Российской Федерации в данном случае связана с более фундаментальным вопросом. Он касается природы становящегося российского конституционализма, опасностей, которым он сегодня подвергается, а также отношения к нему со стороны властей.

Полагаю необходимым довести настоящие соображения до сведения Верховного Совета Российской Федерации во избежание неправильного понимания моей позиции в данном вопросе и последующих шагов.

¹ Известия. 1993. 25 марта.

1. Забвение конституционности

26 февраля 1993 г. мною было направлено Послание Верховному Совету Российской Федерации с просьбой внимательно отнестись к ежегодному Посланию Конституционного Суда Российской Федерации о состоянии конституционной законности в стране. Прежде обратился к Председателю Конституционного Суда с настоятельной просьбой ускорить подготовку ежегодного Послания.

Крайне сожалею, что Конституционный Суд отнесся к моему беспокойству нарастающим углублением конституционного кризиса в стране в значительной степени формально, подготовив рядовой отчет о проделанной работе.

Но Съезд народных депутатов поступил еще более формально, переадресовав послание Верховному Совету и отведя на содоклад о состоянии конституционной законности всего несколько минут. Неужели депутаты полагают, что рассмотрение такого сложного вопроса как конституционность в стране — минутное дело?

Предлагаю народным депутатам вспомнить о забытом конституционном Послании и начать свои слушания об антиконституционности тех или иных шагов именно с него. Здравый смысл подсказывает, что действовать надо последовательно. Перепрыгивая правовые ступеньки на пути к заветной цели в противоборстве властей, вы принимаете на себя свою долю вины за распад конституционности. Прошу народных депутатов помнить, что народ должен получить отчет о результатах рассмотрения направленных вам посланий.

2. Шаткость конституционности

Конституционное состояние страны сегодня весьма шаткое. Закрывать глаза на это недопустимо. За словами «конституционность», «конституционная законность», «конституционный контроль» стоит довольно приблизительное содержание, их все чаще толкуют в зависимости от политической конъюнктуры. Но каково их соотношение, какова их процессуальная взаимосвязанность, каковы их правовые, справедливые рамки? Такими вопросами ни Верховный Совет, ни Конституционный Суд, к сожалению, не задаются. Нет ответа и на самый главный вопрос: с точки зрения правовой справедливости или справедливости права — какова конституционность Конституции? Зато утверждения об антиконституционности действий, решений и даже слов даются с беспримерной легкостью. Глубоко сомневаюсь, что все выступления руководителей Верховного Совета, Конституционного Суда четко соответствуют высоким конституционным стандартам.

Ни для кого не секрет, что конституционная основа у нас противоречива уже на уровне конституционных аксиом. В Верховном Совете имеются десятки экспертных заключений, да и собственных проработок на этот счет, касающихся действующей Конституции Российской Федерации.

Противоречивая база с неизбежностью порождает и противоречивые оценки. Одно и то же деяние может быть признано как конституционным, так и неконституционным и даже антиконституционным, и все три приговора будут доказаны безупречно в смысле правильной расстановки номеров статей, частей и ссылок на действующую Конституцию. Но с позиции права как справедливости из этих трех решений верно только одно. Есть у депутатов уверенность в собственной категоричной правоте? И не обернется ли их ошибка трагедией для судьбы России?

3. Конституционная ошибка

На противоречивом конституционном фундаменте не может быть возведена прочная, безошибочно рассчитанная правовая постройка. Поэтому ошибочные и опротестованные или могущие быть опротестованными решения всех ветвей власти исчисляются десятками, если не сотнями.

Российская государственность только-только формируется. Хорошо бы иметь безупречную Конституцию, абсолютно выверенные решения и безошибочно действующие органы власти. Но где же их взять сегодня и даже завтра. Это дело послезавтрашнего дня. Поэтому нужно признавать право на ошибку и создавать механизмы их исправления, а не запускать процесс саморазрушения конституционного строя.

И речь не о том, в чью пользу счет ошибок. А о том, чтобы право на ошибку не подменялось действиями, в основе которых — не-право.

Не-право, а не армия и служба безопасности, является фактической силой, которое уже вмешивается в происходящее, разрушает конституционность и подобно вулканической лаве, погребает мирно, конституционно возникающую демократию.

4. Переходный конституционный период

Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика конституционным образом сменилась Российской Федерацией. Таким образом мы вступили в переходный конституционный период. Легитимность избранных прежде органов власти требует, как минимум, подтверждения. Это подтверждение можно и должно сделать, ориентируясь на верховного арбитра — народ. Он остался неизменным, остался тождественным самому себе.

Голосование о доверии, на которое я решил выйти первым, — вот формула, которая дает силу народу отстаивать свое собственное лицо, свободу своего «Я», одним словом, — верность самому себе, своему выбору.

Одновременно готов предложить проект новой Конституции, потому что считаю, что затяжка с ее принятием смертельно опасна для российской демократии. Не исключаю, что новая Конституция впоследствии будет дополнена и утверждена Конституционной ассамблеей или новым федеральным парламентом.

Сегодня мы имеем переходный, промежуточный конституционный порядок, непосредственно следующий за ушедшим социалистическим порядком и являющийся колыбелью нового конституционного строя.

Мостик между прошлым и будущим пока слаб. Промедление уводит почву из-под его опор. Пока власти занимаются выяснением отношений, мостик может рухнуть.

Голосование по новой Конституции пройдет 25 апреля сего года. Предостерегаю все органы государственной власти, общественные движения, должностных лиц от посягательств на стабильность в период конституционного перехода.

5. Конституционный контроль

Конституционный контроль в России ослабляет себя недопустимой вовлеченностью в политическую борьбу, поспешностью, граничащей с «конституционной неприличностью» и снижением собственного авторитета в глазах общественного мнения и с позиции общественной морали.

Конституционный Суд должен действовать со спокойствием и правильностью, поддерживая конституционную стабильность, не прогибаясь. Молодая российская демократия нуждается в высоко стоящем на страже права судебном авторитете. Не стоит ронять свой престиж.

Хотел бы надеяться, что Съезд народных депутатов Российской Федерации, как орган власти, избравший судей Конституционного Суда России, рекомендует ему открыто объясниться перед народом о своей роли в нынешнем конституционном кризисе.

* * *

Время своей мощью неизбежно превратит Россию в новую конституционную державу и таким образом решит вопрос о природе нового строя, грядущей Конституции — вопрос, ответ на который сегодня столь неопределен из-за противоборства властей, борьбы за власть — борьбы по существу политической, но нередко принимающей юридизированный, а иногда и псевдоюридический облик.

Предостерегаю от сотворения конституционных иллюзий для народа, от придания конституционной формы отсутствию содержания, от создания конституционной видимости.

Предупреждаю, что я, как Президент Российской Федерации, остаюсь гарантом конституционности и буду защищать ее как от посягательств, так и от пренебрежения или оскорбления.

Президент Российской Федерации

Б.Н. Ельцин

ИЗ МАТЕРИАЛОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО ЦЕНТРА Март 1993 г.

О конституционности Конституции¹

20 марта 1993 года Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин выступил с телевизионным Обращением к гражданам России, в котором, в частности, сказал: «На мне, как на Президенте, лежит государственная обязанность в условиях коренных изменений, которые происходят сейчас в России, обеспечить соблюдение самих основ конституционного строя... Сегодня я подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти». В течение последующих пяти дней пришлось ждать опубликования текста Указа, содержание которого, изложенное Президентом в выступлении, взбудоражило всю страну. Текст был столь «секретен», что не был предъявлен даже Конституционному Суду по его требованию для рассмотрения вопросов законности действий Президента (в нарушение положений закона о Конституционном Суде). Наконец, 25 марта президентский Указ был опубликован. Однако вызывает смущение тот факт, что название опубликованного Указа («О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти») явно расходится с объявленным в обращении Указе («Об особом режиме управления до преодоления кризиса власти»). Закономерно возникает вопрос: тот ли это долгожданный Указ или существует еще один (упомянутый в обращении), и если есть два указа, то на основании которого из них Президент собирается наводить «порядок» в стране.

Анализ текста Обращения в части, касающейся Указа, и опубликованного 25 марта Указа «О деятельности исполнительных органов...» показывает, что их содержание совпадает не полностью.

Во-первых, из названия и из текста Указа убрали термин «особый порядок управления». «Особый порядок управления», согласно Конституции и действующему российскому законодательству, возможен только при наличии чрезвычайного положения, введение которого утверждается Верховным Советом и, кроме того, требуется предварительное согласие государственных органов республик в составе Российской Федерации, если на их территории вводится чрезвычайное положение. Понимая, что утверждения Верховного Совета и согласия республик добиться будет трудно (практически невозможно в нынешней ситуации), Президент решил в обход Конституции и законодательства объявить непредусмотренный Конституцией «особый порядок управления» без введения чрезвычайного положения, так как, по его мнению, «меры, устанавливаемые настоящим Указом, не являются режимом чрезвычайного положения, и право отступления от обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах не

¹ Материалы Парламентского центра: АМ-93-00236: Март 1993. [М.]. [1993]. 4 с. (Фонд Парламентской библиотеки).

используется». Термин «особый порядок управления» из текста опубликованного Указа исчез, как одно из самых наглядных проявлений нарушения Конституции, Федеративного договора и российского законодательства о чрезвычайном положении. Утверждение Президента о том, что настоящим Указом не вводится чрезвычайное положение в стране, не согласуется с намерениями им в Указе (и обращении) мерами. В частности, с заявлением, что «в соответствии с Указом не имеют юридической силы любые решения органов и должностных лиц, которые направлены на отмену и приостановление указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства. Не подлежат исполнению любые решения любых органов и должностных лиц на территории России, которые посягают на основы конституционного строя» (из текста Обращения). Данная мера означает нарушение принципа разделения властей и узурпации власти в руках одного лица (одной ветви власти). В опубликованном же Указе данное положение значительно смягчено: «Решения государственных органов и должностных лиц, направленные на приостановление указов и распоряжений Президента Российской Федерации без решения Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть признаны в установленном порядке не имеющими юридической силы и не подлежащими исполнению» (п. 3 Указа).

Во-вторых, в тексте Обращения Президент, в частности, говорит по поводу содержания подписанного им Указа: «В соответствии с Указом на 25 апреля 1993 г. назначается голосование о доверии Президенту и вице-президенту Российской Федерации. ...Одновременно с голосованием о доверии Президенту будет проводиться голосование по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах федерального парламента. Они также выносятся Президентом и вступают в силу, если граждане России поддержат Президента и вице-президента». Данное положение нарушает ст. 5, ч. 5 ст. 104 Конституции Российской Федерации и Закон о референдуме Российской Федерации, так как одним голосованием, одним ответом «за» или «против» Президента хотят решить три самостоятельных вопроса: о доверии Президенту и Вице-Президенту; о проекте новой Конституции; о проекте нового закона о выборах Федерального Собрания. С одной стороны, неизвестно, какие тексты Конституции и нового закона о выборах Федерального Собрания Президент собирает выносить на голосование; с другой — непонятно, как можно Конституцию и закон о выборах, содержащие сотни положений, принимать одним росчерком пера без обсуждения; и, наконец, что делать тем, кто согласен с одними положениями Конституции или избирательного закона, но не согласен с их другими положениями, или кто «за» Президента, но «против» предложенных им проектов. Думается, что Основной Закон, который будет определять политическую жизнь страны долгие годы, должен приниматься не «между прочим», а должен быть детально проработан. Если же мы опять хотим получить «проходной закон», единственной целью которого является укрепление власти нынешнего Пре-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

зидента, то вряд ли стоит вместо одной плохой Конституции принимать другую, столь же плохую (если она не окажется еще хуже ныне действующей).

Из опубликованного текста Указа (п. 1) не ясно, означает ли одновременное голосование о доверии Президенту решение вопроса о принятии или непринятии новой Конституции и закона о выборах Федерального Собрания. К тому же встает вопрос, почему в Указе ничего не говорится по поводу выражения народом доверия Вице-Президенту (о чем шла речь в Обращении).

В-третьих, в обращении отмечается, что Председателю Совета Министров В.С. Черномырдину дано поручение в двухдневный срок представить перечень первоочередных экономических мер; в тесте Указа (п. 4) этот срок уже 5 дней.

Таких несоответствий можно привести множество.

Из всего вышеизложенного напрашивается вывод о том, что Президент, подписав Указ, преднамеренно тянул с его опубликованием, ожидая реакции населения и политических сил, и тем самым оставлял себе путь к некоторому отступлению. Положения Указа, наиболее очевидно нарушающие Конституцию, в дальнейшем с учетом этой реакции (и вероятно, не в последнюю очередь с выводами Конституционного Суда) были подкорректированы, часть положений (отчасти отмеченных выше) вообще исчезла из Указа. Создается впечатление, что опубликованный «Российской газетой» 23 марта проект указа Президента Российской Федерации «Об особом режиме управления до преодоления кризиса власти» и был первоначально подписан Президентом (этот вывод напрашивается из анализа текстов данного проекта и изложения содержания Указа Президентом в обращении). Вероятно, выводы Конституционного Суда и осознание Президентом слишком уж бросающихся в глаза нарушений Конституции, допущенных в Указе, заставили Президента не только «скорректировать» первоначальный Указ, но и обратиться с Посланием к Верховному Совету Российской Федерации, опубликованном 25 марта. Отметив в данном Послании, что Президент «не намерен в данном меморандуме входить в конкретности» применительно к последним решениям Конституционного Суда и Верховного Совета (по поводу его субботнего Обращения), он предложил порассуждать о том, «какова конституционность ныне действующей конституции». По мнению Президента — «за словами „конституционность“, „конституционная законность“, „конституционный контроль“ стоит довольно приблизительное содержание».

Если коротко выразить содержание данного Послания — это не что иное, как завуалированный призыв вернуться к «революционной законности» и «революционному правосознанию», ибо «российская государственность (!) только-только формируется (и это в стране, существующей более 1000 лет — наше замечание). Хорошо бы иметь безупречную Конституцию....Но это дело послезавтрашнего дня. Поэтому нужно признавать право на ошибку....И речь не о том, в чью пользу счет ошибок. А о том, чтобы право

на ошибку не подменялось действиями, в основе которых — не-право». Вот только не понятно, как же быть с конституционной обязанностью Президента соблюдать Конституцию, быть ее гарантом, а также как это согласуется с заявлением Президента: «На мне, как на Президенте, лежит государственная обязанность... обеспечить соблюдение самих основ конституционного строя...» (из Обращения).

СПРАВКА ЮРИДИЧЕСКОГО ОТДЕЛА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 25 марта 1993 г.¹

Начиная с 1 декабря 1992 г. полномочия Президента Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 121⁸ Конституции Российской Федерации указы Президента Российской Федерации не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации. В случае противоречия акта Президента Конституции, закону Российской Федерации действует норма Конституции, закона Российской Федерации.

С 1 декабря 1992 г. по настоящее время Президентом Российской Федерации издано свыше 100 указов, из них, по мнению Юридического отдела, выходит за пределы полномочий Президента Российской Федерации следующие указы:

1. «О мерах по возрождению торгового флота России» от 3 декабря 1992 г.
2. «О мерах по стабилизации финансового положения предприятий и организаций рыбного хозяйства» от 8 декабря 1992 г.
3. «О федеральном казначействе» от 8 декабря 1992 г.
4. «О строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе» от 8 декабря 1992 г.
5. «О преобразовании в акционерные общества и приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства в Российской Федерации» от 8 декабря 1992 г.
6. «О создании зоны свободной торговли «Шереметьево» от 10 декабря 1992 г.
7. «О создании фонда «Российские немцы» от 15 декабря 1992 г.
8. «О мерах по реализации Федеративного договора в Республике Коми» от 23 декабря 1992 г.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 95-97.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

9. «Об обеспечении внешнеэкономических условий для развития Калининградской области» от 23 декабря 1992 г.

10. «О мерах по государственной поддержке экономического и социального развития Карачаево-Черкесской ССР» от 24 декабря 1992 г.

11. «О Федеральном информационном центре России» от 25 декабря 1992 г.

12. «Об акционерной водохозяйственной корпорации «Россельхозводстрой» от 28 декабря 1992 г.

13. «О мерах по завершению реконструкции и технического перевооружения Архангельского целлюлозно-бумажного комбината» от 28 декабря 1992 г.

14. «О мерах по социальной защите военнослужащих, бывших военнослужащих и членов их семей» от 28 декабря 1992 г.

15. «О преобразовании в акционерные общества и приватизации объединений, предприятий и организаций угольной промышленности» от 30 декабря 1992 г.

16. «О расширении возможностей участия населения в специализированных чековых аукционах» от 31 декабря 1992 г.

17. «О порядке выдачи приватизационных чеков выпуска 1992 года отдельным категориям граждан» от 10 января 1993 г.

18. «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий» от 10 января 1993 г.

19. «О Государственном академическом Малом театре России» от 10 января 1993 г.

20. «О валютном финансировании и реконструкции Кольской атомной электростанции» от 10 января 1993 г.

21. «О валютных средствах Правительства Российской Федерации» от 14 января 1993 г.

22. «О придании Всероссийской государственной телевизионной и радиовещательной компании статуса общегосударственной телерадиокомпании» от 19 января 1993 г.

23. «О создании Государственной инвестиционной корпорации» от 2 февраля 1993 г.

24. «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» от 5 февраля 1993 г.

25. «О размерах социальных пособий компенсационных выплат семьям с детьми и другим категориям граждан» от 5 февраля 1993 г.

26. «О государственной собственности Союза ССР за рубежом» от 8 февраля 1993 г.

27. «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» и утвержденное этим указом Положение «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации».

28. «О создании Российской финансовой корпорации» от 15 марта 1993 г.

29. «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» от 20 марта 1993 г.

30. «О защите свободы средств массовой информации» от 20 марта 1993 г.

31. «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к теле-радиовещанию» от 20 марта 1993 г.

Вопросы, решаемые в вышеперечисленных указах, входят в компетенцию Правительства Российской Федерации (см. ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 20 Закона Российской Федерации «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации») и других государственных органов.

Заведующий Юридическим отделом

Р.М. Цивилев

СПРАВКА¹ от 26 марта 1993 г.

На девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации распространена справка Юридического отдела аппарата Верховного Совета Российской Федерации о якобы имевшем место неконституционном вмешательстве Президента Российской Федерации в компетенцию Совета Министров Российской Федерации и других государственных органов путем издания ряда указов.

Часть указов, перечисленных в справке Юридического отдела, действительно касалась вопросов, входящих в компетенцию законодательной власти. Однако это делалось в порядке делегированного правотворчества — на основании постановления пятого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 1 ноября 1991 г. «О правовом обеспечении экономической реформы». В соответствии с закрепленной упомянутым постановлением процедурой до 1 декабря 1992 г. на рассмотрение в Верховный Совет Российской Федерации были направлены указы «О федеральном казначействе», «О строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе», «О преобразовании в акционерные общества и приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства в Российской Федерации» и другие. Более поздняя дата опубликования указов обусловлена сроками рассмотрения указов в Верховном Совете России.

Что касается решения указами Президента вопросов, входящих в компетенцию Правительства Российской Федерации, то они изданы Президен-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 99.

том как главой исполнительной власти, осуществляющим руководство деятельностью Совета Министров Российской Федерации (статья 121¹, пункт 6 статьи 121⁵ Конституции Российской Федерации).

**Официальный представитель
Президента Российской Федерации
по правовым вопросам в Верховном Совете
Российской Федерации**

А.Я. Слива

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР
ПАРЛАМЕНТСКОГО ЦЕНТРА
ПРИ ВЕРХОВНОМ СОВЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 25 марта 1993 г.**

**РОССИЯ НАКАНУНЕ ВНЕОЧЕРЕДНОГО
ДЕВЯТОГО СЪЕЗДА¹**

I

**Конфликт между законодательной и исполнительной властями:
хроника событий и причины**

«В круге первом»: конфликт персон и групп

Первые сообщения о конфликте между законодательной и исполнительной властями датируются началом осени 1991 г. Причем первоначально он принял вид конфликта между персоналиями.

Так, в начале работы сессии Верховного Совета РФ в октябре 1991 г. на своей пресс-конференции Р. Хасбулатов — тогда еще и.о. Председателя ВС РФ — употребил ряд высказываний, которые были расценены теми, в отношении кого они были сделаны, как оскорбления. Один из оскорбленных, С. Шахрай, выступая на совместном заседании палат 4 октября 1991 г., поставил вопрос о необходимости разработки и принятия законопроекта о защите чести и достоинства народных депутатов — именно в связи с употребленными Р. Хасбулатовым выражениями, типа «Шахрай и Бурбулис — ребятаки какие-то». С. Шахрая поддержали тогда ряд депутатов, например, А. Молосов.

Отметим, что к этому времени С. Шахрай, оставаясь Председателем Комитета по законодательству ВС РФ, одновременно стал советником Президента по правовой политике (назначение было сделано одним из первых указов Президента — от 19 июля 1991 г.) и членом Госсовета, новой структуры только формирующейся системы исполнительной власти России. Кро-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 256. Л. 1-30.

ме того, на выборах Председателя ВС РФ, после того как Б. Ельцин был избран Президентом РСФСР, С. Шахрай одновременно с В. Лукиным стал одним из конкурентов Р. Хасбулатова от демократического крыла Съезда народных депутатов. И именно тот факт, что никто из представителей «демократов» не снял свои кандидатуры (как, к примеру, это сделали в пользу С. Бабурина представители «консервативного» крыла Съезда), именно это не позволило сразу же избрать Председателя ВС («демократическое» крыло Съезда составляло в то время 541 депутат, в то время как «консервативное» — 485).

Против Р. Хасбулатова, который даже по оценке информационно-аналитической группы при Президиуме ВС РФ (будущий центр «РФ — политика», курируемый В. Варовым) получил в мае 1991 г. одну из наивысших оценок за «радикальность», посыпались со стороны поддерживающей С. Шахрая фракции «Радикальные демократы» обвинения в недемократичности: «И вдруг на Съезде [речь идет о первой половине V Съезда в июле 1991 г.]¹ именно приверженность Хасбулатова демократическим реформам, — писал позднее народный депутат А. Сурков, — некоторыми из демократов преподносилась как угроза парламентаризму. Дескать, он слепо будет воплощать волю Президента России [выделено нами], а значит, парламент не может являться противовесом президентской власти, чтобы удержать ее от принятия антиконституционных решений².

Одновременно этот конфликт между Р. Хасбулатовым как и.о. Председателя ВС РФ, с одной стороны, и С. Шахраем и Г. Бурбулисом как представителями исполнительной власти, с другой, наслаивался на конфликт между А. Руцким с Г. Бурбулисом и С. Шахраем. Фактически так получилось, что и Р. Хасбулатов, и А. Руцкой были отстранены от выработки и принятия политических решений Президентом. Даже во время сентябрьского правительственного кризиса, связанного с заключением соглашения о едином экономическом пространстве республиками, входящими на тот момент в состав СССР, совпавшего с отпуском Президента, ни один из них был не в состоянии просто связаться с Б. Ельциным³. Отсюда совсем не случайность резкость высказываний А. Руцкого о Г. Бурбулисе, С. Шахрае и др. Так анализируя причины кризиса в России, А. Руцкой назвал несколько причин и среди них: «Вторая разрушительная сила — люди, окружающие Президента. Это Правительство меня не удовлетворяет, ибо в нем нет людей с практическим опытом...»⁴. Впоследствии, именно обвинение Правительства

¹ В данном материале в квадратных скобках приводятся примечания авторов материала. — *Примеч. ред.*

² Российская газета. 1991. 11 окт.

³ Московские новости. 1991. 20 окт.

⁴ Правда. 1991. 24 окт.

Гайдара в отсутствии практического опыта стало одним из основных элементов критики.

Таким образом, практически сразу после победы «демократов» над «реакционерами» в «августовском путче» пришедшая к власти политическая группа как бы разделилась внутри себя¹.

Между тем даже Е. Гайдар отмечал, что положение, когда парламент не согласен с проводимой кабинетом социально-экономической политикой, вполне нормально с точки зрения демократического процесса. Именно в этом духе он отвечал, в частности, на вопрос «Московских новостей»: «Демократические режимы без разногласий? Невозможно. Они естественны даже внутри правительства, если имеют частный, а не принципиальный характер. Тем более оправданны, если возникают между разными структурами власти — президентской, парламентской, исполнительной. Опасно, если разногласия перерастают в конфликт»².

Причем именно в это время, а именно — 14 января 1992 г. на заседании Президиума Верховного Совета, Р. Хасбулатов подверг острой критике правительство, призвав его уйти в отставку. Что было, к стати говоря, настоящей сенсацией для политизированной публики, привыкшей все-таки к тому, что разногласия между Р. Хасбулатовым и членами правительства не выходят за рамки известной поговорки: «милые бранятся — только тешутся». **И именно этот день, вероятно, следует признать днем, когда противоречия между Председателем ВС РФ и рядом лиц из окружения Президента (прежде всего входящих в правительство) стали не просто «ссорой в добром семействе», но выявили различные подходы к проведению реформы со стороны представительной и исполнительной власти. И, таким образом, кризис персон и групп стал кризисом структурным и начал превращаться в кризис социально-политический.**

Однако нередко еще возникший кризис власти наблюдатели пытались рассматривать только как конфликт между различными группами, «элитами», борющимися за власть. Так, А. Телень писала, комментируя действия А. Руцкого в начале февраля 1992 г., направленные против правительства и во многом против Президента: «За соперничеством лидеров все чаще просматривается борьба политических элит, которые ищут и находят опоры в различных общественных группах»³. Естественно, с самого начала кризиса власти можно было выделить ту политическую группу, которая прежде всего влияла на решения, принимаемые Президентом: Г. Бурбулис, А. Козырев, С. Шахрай, М. Полторанин, позднее — Е. Гайдар, А. Чубайс и ряд других.

¹ Как тут не вспомнить Евангелие: «всякое царство, разделившееся само по себе, опустеет; и всякий город или дом, разделившийся сам в себе, не устоит» (Матф. 12-25)

² Московские новости. 1992. 12 янв.

³ Московские новости. 1992. 9 февр.

Но ясно обозначить группу, стоящую «за спиной» Р. Хасбулатова, никто толком не мог, хотя и указывали на его сближение с А. Руцким, Ю. Петровым, Ю. Скоковым¹.

Поэтому вряд ли возможно серьезно относиться к выражениям типа «карманный парламент Р. Хасбулатова», «Хасбулатов и его парламент». В Верховном Совете существует достаточно значительная оппозиция Р. Хасбулатову, а трое его заместителей, избранные параллельно с ним в ноябре 1991 г., заняли впоследствии высокие посты в правительстве, достаточно жестко критикуя своего бывшего коллегу по парламенту.

Именно поэтому невозможно видеть в конфликте между законодательной и исполнительной властями только конфликт между различными политическими группами и соперничество между их лидерами. Если со стороны исполнительной власти выступает весьма сплоченная корпоративными связями группировка, то Р. Хасбулатов участвует в «дискуссиях» с нею, опираясь на легитимное большинство народных депутатов.

Поэтому зачастую критика в адрес Р. Хасбулатова оказывалась только удобной формой для девальвирования авторитета Верховного Совета и Съезда. Соответственно, когда политическая борьба в обществе обострялась, не раз развертывалась кампания, направленная лично против Р. Хасбулатова.

Впрочем, отметим, что нередко он сам многое делал для того, чтобы эти компании начинались. Так, в январе 1992 г., практически сразу после прозвучавшего на Президиуме ВС РФ требования отставки правительства, Р. Хасбулатов издал устное распоряжение всем директорам гостиниц Москвы о необходимости выселения из гостиниц чеченцев в связи с тем, что Президент Чечни Дж. Дудаев пригрозил развертыванием партизанской войны чеченцев против русских в российских городах и прозвучало ряд угроз в адрес лично Р. Хасбулатова. Шум, прокатившийся тогда в средствах массовой информации, был более похож на демонстрацию того, насколько быстра может быть «расправа» за отход от «идеалов».

Эта ситуация по сути дела повторилась в дни VI Съезда. Воспользовавшись не вполне этичными высказываниями Р. Хасбулатова на Съезде и в его преддверии в адрес правительства, последнее покинуло зал заседания Съезда. Чем, собственно говоря, только и сумело перевести недовольство социально-экономической политикой с себя самого на руководство парламента.

В сентябре 1992 г. возник конфликт между Председателем ВС РФ Р. Хасбулатовым и его первым заместителем С. Филатовым, по содержанию весьма похожий на те конфликты, которые развивались осенью 1991 г. с Г. Бурбулисом и С. Шахраем. Отметим, что С. Филатов, будучи первым за-

¹ В ходе митинга «демократической России» 9 февраля 1992 г. были и такие, к примеру, лозунги: «Хасбулатов, Петров, Руцкой — изменники демократии».

местителем Председателя Верховного Совета нередко издавал распоряжения, явно выходящие за пределы его компетенции. Например, еще в январе 1992 г. по решению С. Филатова здание ИПК бывшего Минхимнефтепрома СССР было передано в аренду коммерческим структурам. В конце августа (27.08.92) Р. Хасбулатов издал распоряжение, в котором попытался перераспределить сферу компетенции между собой и своими заместителями. Этот документ вызвал резкую критику со стороны многих средств массовой информации и ряда политических, парламентских деятелей и был впоследствии отменен. Результатом конфликта стало в конечном итоге назначение С. Филатова руководителем администрации Президента.

Но нельзя не отметить того, что в это же время, когда разворачивался живо обсуждаемый конфликт между Р. Хасбулатовым и С. Филатовым, выступая на совещании в Чебоксарах, Председатель ВС Карелии В. Степанов огласил факт по сути дела «конституционного подлога», заявив, что в Федеративный договор были внесены произвольные изменения. Однако этот, более существенный для становления государственности, чем административная практика внутри парламента, факт практически не был предан огласке.

Заметно, что критика Р. Хасбулатова усиливалась в зависимости от роста возможности изменить состав действующего «реформаторского» правительства и сам «радикальный» курс реформ. Осенью 1992 года, накануне седьмого Съезда, эта критика достигла, пожалуй, своего апогея и стала **одним из элементов кампании, направленной на дискредитацию российского парламента**. При этом противники существования ВС РФ (являвшиеся одновременно личными противниками Р. Хасбулатова) отнюдь не стеснялись в выборе средств. Так, одним из «этапов» в кампании против Р. Хасбулатова было обвинение его со стороны зам. Министра здравоохранения и члена ВС РФ Б. Денисенко в том, что Председатель ВС РФ находится на работе в состоянии наркотического алкогольного опьянения, которое было немедленно (отметим, с нескрываемым злорадством) подхвачено СМИ.

Резко усилились нападки на спикера парламента в связи с процессом вокруг «Известий», причем некоторые издания (Куранты 22.10.92), политические деятели (М.П. Полторанин на совместной с В. Брагиным пресс-конференции 20.10.92.) и руководители газеты «Известия» (Н. Боднарук в интервью «Курантам» 28.10.92) прямо или косвенно сравнивают решения парламента по этому вопросу с инцидентом в газете «Московский комсомолец» (речь идет о «предупредительных» действиях сторонников общества «Память» 13.10.92).

Возник шум вокруг Управления охраны объектов высших органов государственной власти и управления, которую в прессе именовали не иначе как «гвардейцы спикера», «личная охрана Хасбулатова» и проч. Причем, как известно, в этот вопрос вмешался и Президент, своим распоряжением от 27.10.92. расформировавший данное Управление как «не подчиняющееся

Министру внутренних дел, действующее как незаконное вооруженное формирование». Лишь события седьмого Съезда заставили народных депутатов развернуть работу над законопроектом об охране федеральных органов власти, которым предусматривается определенное разделение охраны.

На конгрессе «Демократического выбора», проходившем в Москве накануне седьмого Съезда, Г. Поповым была предложена на рассмотрение собравшихся процедура, в силу осуществления которой под сомнение могли бы быть поставлены депутатские полномочия Р. Хасбулатова как народного депутата по Грозненскому 137 НТО Чечено-Ингушской Республики. О возможности такой процедуры отставки Р. Хасбулатова лишний раз напомнил приблизительно в то же время и спикер парламента Чечни Хусейн Ахмадов: «Хасбулатова для нас не существует. Парламент ЧР лишил его и других представителей от бывшей ЧИР в ВС РФ депутатских полномочий»¹. Отметим, что само признание факта отзыва депутатов от Чечни из российского парламента заставило бы одновременно российское руководство признать и самостоятельность Чечни. Пока опасения, что вслед за признанием суверенитета Чечни придется признавать независимость Татарстана, Башкортостана, ряда других регионов, перевешивают негативное отношение к Р. Хасбулатову.

Но все это, по сути дела, стало лишь прологом к обвинению Р. Хасбулатова со стороны М. Полторанина в попытке организовать на седьмом Съезде антиконституционный и антигосударственный переворот с использованием сил госбезопасности (декабрь 1992 г. — январь 1993 г.). Впрочем, проверка, проведенная по решению ВС РФ Генеральным прокурором РФ В. Степанковым, показала, что факты, изложенные М. Полтораниным в интервью газете «Республика», в котором и прозвучало обвинение в отношении Р. Хасбулатова по подготовке антигосударственного переворота, не соответствуют действительности. А еще до начала работы седьмого Съезда, Р. Хасбулатов и М. Полторанин с «подачи» последнего «обменялись любезностями», потребовав отставки друг друга: ушел — только на время Съезда — М. Полторанин, чтобы вернуться затем в правительство после Съезда в новом качестве главы Федерального информационного центра.

Отметим, что Президент России достаточно долгое время непосредственно не вмешивался в ведущуюся между руководителями исполнительных структур и Председателем ВС РФ «полемику». Еще в сентябре 1992 года Президент говорил на встрече с лидерами молодежных организаций: «... Начиная эту реформу, мы знали, что наш рейтинг с Гайдаром резко снизится. И других, кто этим занимается, — Бурбулис, Петров, Хасбулатов... Эти люди взяли на себя мужество принимать непопулярные решения... Это своего рода подвиг, я бы сказал...»² [выделено нами]. Причем, отметим, что

¹ Независимая газета. 1992. 28 окт.

² Московские новости. 1992. 13 сент.

эти слова были сделаны в момент дискуссии вокруг «Известий», когда конфронтация стала очевидна и непосредственно между Президентом и Председателем ВС РФ.

Резкое изменение позиции Президента по отношению персонально к Р. Хасбулатову произошло на седьмом Съезде. Президент, 10 декабря 1992 г., в своем обращении к народным депутатам, к населению России, заявил: «Острота сегодняшнего момента определяется тем, что на седьмом Съезде четко обозначились две непримиримые позиции. Одна — на продолжение реформ, на оздоровление тяжело больной экономики, на возрождение России. И другая — позиция дешевого популизма и откровенной демагогии, дезорганизации сложных преобразований и в конечном счете восстановления тоталитарной советской коммунистической системы, проклятой собственным народом и отвергнутой всем мировым сообществом.

Это даже не путь назад, это путь в никуда. Обидно, что проводником этого обанкротившегося курса стал Председатель Верховного Совета России Хасбулатов»¹ [выделено нами].

Не случайно, что эти слова Президента Р. Хасбулатов расценил как оскорбительные и в отношении Съезда, и в отношении Председателя Верховного Совета, и попросил своей отставки. Собственно говоря, именно этот момент, о котором в пылу заключения «конституционного соглашения» как-то забыли, стал по сути дела **констатацией того факта, что именно в конфликте персон выкристаллизовался конфликт структур и социально-политических групп, сформировалось противоречие, которое вряд ли возможно разрешить имеющимся набором политико-правовых средств.**

«В круге втором»: конфликт между структурами

Явно недостаточно, конечно, ограничиваться в вопросе формирования отношений между законодательной и исполнительной властью отношениями между персонами и политическими группами. Но даже анализируя ситуацию 1991 г., когда начал формироваться кризис во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью, трудно ограничиться рассмотрением отношений только между Верховным Советом и правительством. Проблема состоит в принципе в том, что с самого начала своего формирования все самостоятельные властные структуры России испытывали и испытывают нечто типа «кризиса роста». И не только вследствие «недостатка власти» — как то было в пору существования «сильного» союзного центра. Но в большей степени — уже после августа 1991 г., когда центр постепенно стал превращаться в достаточно эфемерный набор различных структур.

¹ Бюллетень седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации. 1992. 10 дек. № 17.

Уже в сентябре 1991 г. госсоветник С. Станкевич, являвшийся одновременно заместителем председателя Моссовета, заявлял: «Кризис власти налицо. Нарастает конфронтация между представительными и исполнительными органами. Все более очевидной становится неадекватность принимаемых ими решений»¹. Но коснувшись кризиса во взаимоотношениях между представительными и исполнительными органами власти, он по сути дела отметил и значительные противоречия между Госсоветом и Совмином, новой и старой, традиционной структурами исполнительной власти. Впрочем, основной вывод С. Станкевича о борьбе между структурами звучал привычно — как признание борьбы различных политических групп вокруг Президента: «...Я думаю, Ельцин должен просто выбрать, какая команда ему подходит. И сделать это в самое ближайшее время».

Сложность и противоречивость создаваемой властной структуры отмечали и другие аналитики (например, курируемая В. Варовым информационно-аналитическая группа)². Л. Телень писала о «разломах по границам различных властных структур — между Госсоветом и Совмином, Совмином и парламентом, парламентом и Госсоветом, Госсоветом и администрацией» и даже «и между Совмином и Президентом»³. И далее она отмечала: «Иерархия власти сознательно формировалась громоздкой. Руководство исполнительной власти, к примеру, Президент разделил с Госсоветом и госсекретарем и одновременно с Советом Министром и его премьером. А параллельно — и во многом самостоятельно — действовала еще администрация президента. Это многократное деление исполнительной власти предопределило будущие противоречия, и уже с конца августа они стали стремительно возрастать». **Причем конфликт между исполнительной и законодательной властями рассматривался как дополнительный (!) к основному конфликту внутри самой исполнительной власти.**

Не случайно позднее, уже после шестого Съезда, после расформирования структуры Моссовета и подчинения уже просто советников при Президенте главе администрации Президента, С. Шахрай вынужден бросить просто политическое обвинение своим оппонентам в руководстве исполнительной властью: «...и я почти уверен, осенью-зимой этого года либо перед референдумом, если он будет назначен, будет предпринята попытка отстранения от власти Президента Ельцина. (...) Ареной, где все это произойдет, станет скорее всего, российский парламент. Вновь будет предпринята попытка втянуть в эту процедуру вице-президента. *В отсутствие альтернативного лидера готов и коллективный орган — Совет Безопасности, имеющий по закону возможность встать и над законодательной, и над испол-*

¹ Московские новости. 1991. 29 сент.

² Московские новости. 1991. 29 сент.

³ Московские новости. 1991. 20 окт.

нительной властью, объединив их «лучших» представителей»¹ [выделено нами]. В другом своем интервью, данным приблизительно в то же время, что и предыдущее, С. Шахрай уточнил свои отношения с иными руководителями исполнительной власти: «Будет честнее перед избирателями разрушить эту иллюзию о Шахрае, который готовит все Президентские документы. Фактически на протяжении последних месяцев я не участвовал в подготовке документов и узнаю о них из прессы. Но при этом продолжаю нести всю ответственность. Я не хочу быть ширмой для решений, которые вырабатывают Петров или Скоков»² [выделено нами].

Так или иначе, но в конфликт вступили не только политические чиновники, но и аппарат, который вынужденно боролся за самосохранение.

В результате — решения, принимаемые на уровне исполнительной власти (указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства, распоряжения отдельных чиновников), нередко значительно отличались и даже противоречили друг другу.

Еще в сентябре 1991 г. советник Президента С. Станкевич отмечал в связи с этим: «Нельзя девальвировать указы Президента, принимая их по любому поводу. Нужны не индивидуальные, а коллегиальные постановления Совмина по поводу передачи собственности, например, или передачи финансовых средств и так далее — здесь простор для чиновничьих злоупотреблений [выделено нами; отметим, что именно сфера приватизации стала самой важной для политического курса правительства, и подвергалась наиболее острой критике именно за широкие злоупотребления]. Подготовка каждого из этих решений не может зависеть от воли того или иного чиновника, необходима единая государственная политика. Сейчас же из различных источников исходят противоречащие друг другу указы или даже противоположные из одного источника»³.

Недостаточная проработанность и юридическая безграмотность многих указов Президента отмечалась и другими наблюдателями, «...как теперь стало уже очевидным, — писала осенью 1991 г. «Правда», — некоторые указы президента были плохо проработаны с юридической точки зрения»⁴. Ранее, сразу после «августовского путча» на волне «демократической эйфории» ряд указов такого рода были одобрено парламентом, например, Указ Президента № 63 от 19 августа 1991 года, которым буквально без суда и следствия членам ГКЧП были вменены в вину действия, подпадающие под ст. 64, 69, 70, 70¹, 72 УК РСФСР⁵.

¹ Комсомольская правда. 1992. 18 июня.

² Московские новости. 1992. 31 мая.

³ Московские новости. 1991. 29 сент.

⁴ Правда. 1991. 8 окт.

⁵ Постановление ВС РСФСР от 22 августа 1992 г.

Неоднократно высказывались опасения и тем, что Б. Ельцин как Президент нанесет ущерб проводимой реформе, связанной в том числе со стремлением добиться бездефицитного бюджета, раздавая необоснованные, непроработанные до этого экономистами финансовые обещания различным регионам и социальным группам. Причем это опасение высказывали представители различных политических кругов. К примеру, члены «команды Гайдара». «Тревога авторов и главных исполнителей реформы, — писали в начале 1992 г. — и в самом начале либерализации цен — «Московские новости», — объяснялось... опасением, что Ельцин прилюдно возьмет на себя обязательства, которые никем до этого не прорабатывались»¹. В это же время и оппозиционный политический деятель В. Исаков критиковал Б. Ельцина за необдуманное решение вопросов путем раздачи привилегий различным регионам, в частности, Нижегородской области². В феврале 1992 г. Г. Бурбулис сумел погасить забастовку шахтеров Кузбасса — отличившихся в демократическом движении 1989–1990 гг. — только обещанием значительно увеличить размер заработной платы.

В то же время невозможность выделить ответственную за принятие и реализацию принятого решения фигуру — к **бесконтрольности** чиновников государственного аппарата, создавала благоприятную почву для развития коррупции. Формируемые в органах исполнительной власти условия привели к тому, что Президент осенью 1992 г. вынужден был объявить борьбу с коррупцией в качестве одного из основных элементов политической деятельности правительства и элементов политической борьбы. Российская власть в данном случае повторяла пути и методы деятельности правительства Ленина.

Отметим, что попытки Верховного Совета влиять на решения, принимаемые Президентом с подачи чиновников исполнительной власти, первоначально скорее приветствовались кругами либеральной интеллигенции — ныне основными оппонентами российского парламента, — чем вызывали сопротивление.

Так, осенью 1991 г. во время «чеченского кризиса», вызванного изданием Президентом указов о чрезвычайном положении в этой республике, И. Дементьева писала в «Московских новостях»: «Кто мог убедить Президента РСФСР отменить собственный указ [*речь идет об Указе о введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушской республике от 8 ноября 1991 г.*] — **Это мог сделать только Верховный Совет РСФСР, и он сумел отстоять честь российской демократии, честь Президента**»³ [*выделено нами*].

Или, к примеру, проблема Южных Курил. Опасения в том, что Южные Курилы будут отданы Японии, были достаточно широки в Верховном Совете.

¹ Московские новости. 1992. 2 февр.

² Советская Россия. 1992. 22 янв.

³ Московские новости. 1991. 17 нояб.

А судя по настроению общества, такое решение могло бы вызвать настоящий шок. Возможность заключения подобного договора с Японией, была более чем вероятной. Еще в сентябре 1991 г. Министр иностранных дел России А. Козырев писал: «Не пора ли и нам дорасчистить наследие прежних времен, например, вернуть Хоннекера Германию, **обещанные еще в 1956 г. острова — Японии** [выделено нами], и советское посольство — в Израиль»¹.

Во время непосредственно подготовки визита Б. Ельцина в Японию в сентябре 1992 г. советник Президента по национальным вопросам Г. Старовойтова говорила в интервью «Немецкой волне»: «Это прежде всего вопрос справедливости и международного права. Когда я говорила с японцами об этой проблеме, никогда они не выдвигали никаких ни экономических аргументов, ни военно-стратегических, которыми нередко оперирует наша сторона. Они выдвигают только моральные аргументы. И с японской точки зрения (а там мораль в обществе и в политике стоит очень высоко), острова были захвачены вероломно и уже после капитуляции Японии, когда война была уже по сути дела закончена. ...Я не думаю, что Президент России или МИД России должны чересчур большое внимание уделять в решении этого вопроса ультра-патриотам внутри страны»².

По сути дела, лишь противодействие со стороны парламентских кругов, недовольство широких социальных слоев вынудило Президента по крайней мере «заморозить» решение проблемы Южных Курил и отложить под благоприятным предлогом осенний (1992 г.) визит в Японию.

Впрочем, поначалу многим казалось, как говорил в канун пятого Съезда Р. Хасбулатов, что: «...не надо драматизировать эту [т.е. связанную с появившимися первыми «послеавгустовскими» разногласиями между правительством и Верховным Советом] ситуацию. Мы никогда не имели президентских структур, не умеем еще работать с ними. Президент накапливает опыт. И Верховный Совет накапливает опыт взаимодействия с Президентом на партнерских началах. Какие-то коллизии возможны и в будущем, и характеризовать сегодняшнюю ситуацию как кризис, неверно». Правда, он добавлял при этом: «*Со времени августовского путча мы не видим никаких реальных действий со стороны правительства*»³ [выделено нами].

Более того, на пятом Съезде, когда Президент потребовал предоставления себе дополнительных полномочий для проведения «радикальной экономической реформы», то *против* принятия двух Постановлений, дающих Президенту право не только формировать Правительство (структуру и, по сути дела, — персональный состав), практически неконтролируемое Верховным Советом, но и издавать указы нормативного характера, проголосо-

¹ Московские новости. 1991. 29 сент. Как известно, Хонеккер Германии был возвращен.

² Советская Россия. 1992. 3 сент.

³ Российская газета. 1991. 29 окт.

вало соответственно 56 и 59 депутатов. На заседании Верховного Совета 14 декабря 1992 г., посвященному ратификации Соглашения о СНГ, *против* этого соглашения выступило всего 6 депутатов (правда, уже через месяц при обсуждении вопроса об СНГ на заседании Верховного Совета за рассмотрение этого вопроса уже голосовало не менее четверти членов Верховного Совета). **В ноябре-декабре 1991 г. был пик того этапа, когда Верховный Совет мог одобрить практически любые решения, рекомендуемые для принятия исполнительной властью.**

По настоящему серьезные проблемы возникли во взаимоотношениях между Верховным Советом и правительством в ходе обсуждения и реализации экономической программы, особенно в области управления федеральным имуществом, внешнеэкономической деятельностью, созданием системы социальной защиты. Еще в ноябре 1991 г. на заседании Верховного Совета были подвергнуты критике или отвергнуты ряд указов Президента, которыми определялись структурные изменения в области управления финансами (переподчинение ЦБР Правительству), либерализации внешнеэкономической деятельностью и т.д. Этот день не случайно был назван журналистами «черная пятница» (О. Бычкова). Впрочем, и сами журналисты замечали, что при проведении реформы наибольшее сомнение в деятельности правительства может вызвать создание эффективного механизма социальной защиты населения от либерализации цен, процесс приватизация государственного имущества, а также — что весьма символично! — возможность перерастания сильной административной власти в систему административного произвола¹.

Нет, однако, никаких оснований упрекать российский парламент в противодействии социально-экономическим реформам. Мандат избирателей, данный народным депутатам на проведение глубоких реформ, в полной мере был реализован в законотворческой деятельности. Российский парламент не отклонил ни одного законопроекта правительства, направленного на реформирование отношений собственности, поземельных отношений, трудовых отношений. Нормотворческая же деятельность исполнительной власти неоднократно выходила за пределы, установленные балансом общественного согласия, достигаемого в стенах парламента, порождая тем самым ряд острых социально-экономических конфликтов.

Наиболее ярким примером такого «революционного насилия» исполнительной власти над объективными процессами эволюционной трансформации общества демонстрирует практика приватизации государственных и муниципальных предприятий. Закон о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации от 3 июля 1991 г., изменения и дополнения, внесенные в него Законом от 5 июня 1992 г., наконец, Государственная программа приватизации на 1992 г. от 11 июня 1992 г. и

¹ См.: Л. Карпинский. Московские новости. 1991. 10 нояб.

ряд сопутствующих правовых актов, развивавших данную модель, казалось бы, создавали необходимые правовые основы для проведения приватизации. Причем, — и это следует подчеркнуть особо — по данной модели приватизации в обществе было достигнуто определенное согласие. В основе ее лежали следующие принципы:

- участие в процессе широких слоев населения через механизм именных приватизационных счетов (чеков);

- разделение «малой» и «большой» приватизации. Причем, если «малая» приватизация должна была проводиться в сжатые сроки, то применительно к крупным государственным предприятиям всемерное ускорение процесса приватизации не предусматривалось, более того в ходе приватизации должны были решаться задачи структурной перестройки, повышения эффективности деятельности производственных комплексов;

- разделение полномочий Государственного комитета по управлению государственным имуществом и фондов имущества всех уровней.

Последующие нормативные акты (прежде всего Указ Президента № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества», Указ «О введении в действие системы приватизационных чеков в РФ», указы об особенностях преобразования государственных предприятий в акционерные общества в топливно-энергетическом комплексе и др.) а, главное, практика ускоренной приватизации привели к возникновению ряда острых социально-экономических и политических конфликтов. Рост коррупции в ходе «приватизации», мошенничество, выхолащивание лозунга «народной приватизации» — на виду у всего населения, перечислением подобных фактов заполнены средства массовой информации. Практика ускоренной приватизации породила грозную опасность раздробления единых производственно-технологических комплексов, разрушения производственного потенциала страны, что неоднократно отмечалось и производственниками и в стенах российского парламента. Поэтому закономерно, что деятельности Госкомимущества была дана негативная оценка со стороны Верховного Совета Российской Федерации.

Однако именно политика приватизации стала для Правительства наиболее важной частью его деятельности. Причем не только и не столько по экономическим причинам, сколько по причинам чисто политическим. Это можно проиллюстрировать следующим примером.

Аналогично приватизации в России была проведена приватизация в ряде восточно-европейских стран — на основе тех рекомендаций, которые были выработаны специалистами МВФ. Но вот что пишет по поводу приватизации и раздачи купонов известный чехословацкий экономист времен «пражской весны» 1968 г. Ото Шик: «Купонный метод — это не более как популизм. Клаус [руководитель правительства Чехословакии] рассчитал точно: пик «купонного бума» пришелся как раз на предвыборную кампанию, по ходу которой один из лозунгов им же возглавляемой пра-

вой Гражданской демократической партии гласил: «Если победят левые — плакали наши акции!»¹.

Нельзя не предположить, что аналогичный курс — обеспечить себе с помощью быстрой приватизации (а вариант ваучерной приватизации относится именно к таковым) поддержку со стороны лиц, обладающими ваучерами именно как ценными бумагами — выбрало и российское правительство. При этом ставка с самого начала делалась на то, что ваучер - в действительности являющийся не самой собственностью, а всего лишь ее титулом — способен будет убедить более или менее значительную часть населения России, что в первую очередь именно с помощью приватизационных чеков обеспечено их будущее. Это тот самый момент, на котором удобнее всего сыграть на выборах: как и происходило в Чехословакии — «Если победят левые [т.е. коммунисты] — плакали наши акции!».

Противоречия между парламентом и исполнительной властью в области приватизации не случайны и имеют более глубинную основу.

Правительство во главе с Е. Гайдаром определило в качестве средства достижения поставленных перед обществом целей «формирование эффективной рыночной экономики», что и было зафиксировано в его программе. Со своей стороны Верховный Совет во множестве своих документов подчеркивал необходимость создания «цивилизованного социально-ориентированного рыночного хозяйства». Таким образом, ставя перед собой и всем обществом единую цель — экономическое и социальное развитие России — как Правительство, так и Верховный Совет (а вместе с ними и различные общественно-политические силы) исходили из того, что путь к осуществлению поставленной цели проходит через построение основ рыночной экономики. Это доказывает бессосновательность поисков среди властных структур противников перехода к рыночной экономике, но, вместе с тем, дает основание задуматься над тем, является ли путь к созданию рыночной экономики единственным, и насколько близки друг к другу понятия «эффективная рыночная экономика» и «рыночная экономика социально-ориентированная».

Необходимость изменения социально-экономической политики правительства была зафиксирована в решениях шестого и седьмого Съездов народных депутатов. Однако, по мнению многих депутатов, их замечания были просто проигнорированы правительством, несмотря на то, что именно Съезд, согласно п. 2 ст. 104 Конституции России, определяет основы внутренней и внешней политики Российской Федерации. Необходимость же получить правовую основу для проведения самостоятельной, не обязательно опирающейся на решения Съезда народных депутатов, политики правительством заставило последнее стремиться к изменениям действующей Конституции. Поэтому кризис во взаимоотношениях между институтами

¹ Правда. 1992. 22 окт.

власти перерос и в **конституционный кризис. Вместе с тем, этот кризис отразил и специфику трансформации социально-политических сил.**

«В круге третьем»: кризис конституционных подходов

Несомненным являлось в конфликте между различными структурами власти в России то, что здесь столкнулись два подхода к государственно-правовому развитию России.

Традиционная для России структура власти базировалась на следующей схеме: глава государства, либо легитимный (монарх, президент), либо нелегитимный (генеральный секретарь) — правительство как орган хозяйственного управления — народное представительство (либо ограниченное — Государственная дума, либо вуалирующее истинное состояние системы — Верховные Советы до выборов 1989 г., либо становящееся — Съезд народных депутатов и Верховный Совет и СССР и, может быть в большей степени, РСФСР-РФ). Развитие подобной структуры власти могло бы привести к формированию более или менее стабильной президентско-парламентской республики с формальной ответственностью правительства перед парламентом, ограничиваемой условиями социально-политического положения страны и личностью Президента.

Однако после выборов Президента России — одновременно и параллельно описанной выше системе — стали формироваться структуры, практически непосредственно «списанные» с системы органов государственного управления США. Конечно, на это оказало свое влияние деятельность иностранных советников Президента, равно как на формирования программы экономических реформ оказал свое влияние американский экономист Дж. Сакс. Одним из важных особенностей этой системы исполнительной власти является формирование институтов управления, независимых и неподчиняющихся парламенту. Ими как раз и стали Госсовет (Г. Бурбулис), Администрация Президента (Ю. Петров), Контрольное управление (В. Махарадзе, позднее — Ю. Болдырев), а также сформировавшийся чуть позднее Совет Безопасности (Ю. Скоков).

В силу «дополнительных полномочий», данных Президенту на пятом Съезде, он получил право самостоятельно формировать структуру правительства, а согласие Съезда на то, чтобы Президент стал главой правительства, поставило последнее фактически вне контроля парламента. У Верховного Совета остались лишь косвенные рычаги контроля (через — весьма ограниченно — законодательную деятельность и бюджет, через ЦБР, Федеральный фонд имущества и проч.). Отметим, что действие Постановлений Съезда, которыми предоставлялись дополнительные полномочия Президенту, были ограничены сроком до 1 декабря 1992 г. Однако и по истечении этого срока Президент издал ряд Указов¹, в которых продлил для себя действие этих Постановлений.

¹ «О неотложных мерах по государственной поддержке социально-экономического развития Мордовской ССР» от 4 декабря 1992 г. № 1554; «О федеральном казна-

Сам факт введения дополнительных полномочий по просьбе Президента свидетельствует, что существующая Конституция не устраивает Президента, что для него было бы желательно или отменить основанные на Конституции правовые рамки своей деятельности. Для этого Президент избрал несколько путей.

Во-первых, быстрее принятие новой Конституции с измененной структурой полномочий высших государственных органов Российской Федерации.

Уже с весны 1992 г. началась пропаганда идеи принятия Конституции на особой Конституционной ассамблее. То есть таким путем, который не предусмотрен действующей Конституцией, а значит сам по себе не является конституционным, основанным на праве и законе. Это предложение, первоначально сформулированное в проекте РДДР Конституции России, в конечном итоге принял Президент в качестве одного из пунктов конституционного соглашения между федеральными органами власти. Более того, лозунг «Учредительного собрания» стал одним из вопросов, которые Президент считал необходимым вынести на референдум.

В качестве возможного варианта для быстрого принятия новой Конституции был предложен референдум. Причем Президент добился права выносить отдельные альтернативные положения новой Конституции на референдум самостоятельно. Мало того, что это право, данное Президенту, не основано на законе «О референдуме», Президент, судя по сообщениям прессы, постарается самостоятельно увеличить объем его содержания, выдвигая на референдум не *некоторые альтернативные положения*, а формируя *весь пакет основных положений новой Конституции*¹.

Во-вторых, был предложен путь заключения соглашений между федеральными органами власти. Впервые идея такого соглашения была сформулирована С. Шахраем еще в октябре 1991 г. после неудачного для Президента голосования в Верховном Совете Постановления о сроках выбора глав администраций². Путем этих так называемых соглашений мог бы быть создан правопорядок, не основанный на Конституции, и произошло бы столкновение двух правопорядков. Ровным счетом, как такое столкновение произошло в Москве между мэрией и Моссоветом.

В-третьих, отчасти идея создания альтернативного конституционному правопорядка была реализована в виде Постановлений Съезда, которые — в отличие от поправок в Конституцию, — принимаются, как известно, с помощью простого голосования. На седьмом Съезде Президентом также

чействе» от 6 декабря 1992 г. № 1556; «О государственных казначейских обязательствах СССР» от 8 декабря 1992 г. № 1555 и др.

¹ «Итоги» (ТРК «Останкино»). 1993. 7 марта.

² Московские новости. 1991. 27 окт.

было предложен проект такого Постановления — «Об обеспечении стабилизационного периода».

Этим проектом предполагалось значительным образом изменить по сравнению с действующей Конституцией и Федеративными договорами правовую статус как субъектов Российской Федерации, так и всех высших органов государственной власти Российской Федерации. И прежде всего вернуться к той схеме, когда высший представительный орган страны оставался по сути дела опереточной декорацией, одобряющей беспрекословно те немногочисленные решения исполнительной власти, которые она еще была бы обязана выносить на рассмотрение законодательного органа.

Уже в этом проекте предлагалось в скрытой форме (в четвертых) сформировать правительство, независимое как от Президента, так и от Верховного Совета — «правительство специалистов». То есть внести существенное изменение в действующий конституционный строй, не изменяя саму Конституцию. Примечательно, что идеология создания «правительства специалистов» нашла свое отражение и в проекте соглашения между федеральными органами власти, переданного Президентом в парламент.

Наконец, пятый путь, о котором время от времени говорят или сам Президент (например, во время поездки в Мурманск в мае 1992 г.), либо члены его окружения — насильственно распустить Съезд и Верховный Совет. Впервые, впрочем, эта тема также была заявлена еще осенью 1991 г. (депутат С. Шеболдаев на совместном заседании палат 18 января 1991 года после принятия постановления о главах администраций: «И идет разговор о том, что роспуск Верховного Совета, это, вероятно, вопрос, который, к сожалению, следует уже рассматривать»)¹. Как признавался после своей отставки с государственных должностей Г. Бурбулис, уже в 1991 г. была сделана ставка на то, чтобы изменить систему Советов, прежде всего ликвидировав Съезд и Верховный Совет². Собственно, уже в 1991 г. Г. Бурбулис связывал тоталитарный коммунистический строй именно с Советами³.

Во всех этих предложениях, таким образом, можно выделить основную цель: **добиться того положения, чтобы вертикаль исполнительной власти оставалась бесконтрольной с тем, чтобы иметь возможность проводить реформы, не учитывающих изменение социально-политической структуры общества.**

Впрочем, в настоящее время эта цель реализуется под лозунгом «изменить всевластие Советов». Это всевластие прежде всего связывается с действием абз. 2 ст. 104 Конституции России, которая действительно формально противоречит принципу разделения властей. Однако именно под лозунгом «Вся власть Советам» проходили демократические изменения в

¹ Бюллетень Верховного Совета. 1991. 18 окт.

² Московские новости. 1993. 17 янв.

³ Московские новости. 1991. 8 сент.

1989–1990 гг. И как победу демократических сил рассматривали в то время включение в Конституцию РСФСР положений статьи 104. Отметим, что благодаря тому, что Съезд народных депутатов имеет право принимать к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, были на Съездах приняты Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.90, поправки в Конституцию России, устанавливающие статус Президента, Закон о Конституционном Суде. Наконец, на шестом Съезде была изменена и статья 3, ныне фиксирующая принцип разделения властей. Вероятно, именно возможность того, что **бесконтрольность** статуса президента и особенно правительства может быть изменена на Съезде, толкает сторонников Президента к требованиям о немедленном изменении статьи 104 Конституции. **Однако именно в силу нестабильности всей системы разделения властей, в силу того, что именно Съезд является по существу своему гарантом конституционного строя, вероятно, сегодня еще не пришло время изменять данную статью.**

«В круге четвертом»: социально-политические изменения

Одна из существенных черт парламентаризма состоит в том, что именно через представительный орган власти происходит учет изменения социально-политических настроений масс. До правительства, исполнительных органов власти изменившиеся в обществе настроения должны доходить в уже обработанном виде, проходя через парламент как через своеобразный фильтр. Если этого не происходит, то политика, вырабатываемая и проводимая правительством, либо будет являться политикой, отражающей интересы весьма незначительной политической группы, либо будет представлять собой постоянные метания, выражаемые в противоречивых решениях. Способность представительного органа власти отражать происходящие в обществе политические изменения лучше всего подчеркивает то обстоятельство, что этот орган не может действовать в интересах определенной замкнутой политической группы, что он действительно является органом народного представительства.

...В 1991 году политическая система России характеризовалась определенным дуализмом: коммунистические и прокоммунистические организации, до некоторой степени формально объединяемые КПСС и КП РСФСР, с одной стороны, «Демократическая Россия» — с другой. Причем, было в принципе не важно, в какой именно партии состоит человек, поддерживающий «Демократическую Россию»: или РХДД, или РПРФ, или СвДП — все они объединялись одним стремлением к победе над коммунистической диктатурой, над партийным всевластием.

Положение начало меняться уже на пятом Съезде народных депутатов РСФСР, когда от «демократов», к тому времени одержавших победу на президентских выборах, на освободившийся пост Председателя Верховного Совета было выдвинуто сразу три кандидата: Р. Хасбулатов, С. Шахрай

и В. Лукин¹. Причем ни один из них не снял свои кандидатуры пользу другого и «общего дела», как это сделал, скажем, кандидат от «Коммунистов России» Субботин в пользу Бабурина. Против Хасбулатова выступили тогда «Радикальные демократы», «Объединенная фракция» СДПР/РПРФ и фракция «Смена».

По-видимому, часть демократов была весьма недовольна тем, что их «не оценили по заслугам» при формировании нового аппарата законодательной и исполнительной власти. Для других начался этап состоятельного обретения себя в политике. Следствием такого положения стало заключенное (не без влияния С. Станкевича) осенью 1991 соглашение между Президентом и руководителями партий о согласовании действий. Впрочем, реально начать диалог с партиями Президента заставил лишь седьмой Съезд.

Значительное влияние на формирование современного политического спектра оказали по сути дела два события: образование СНГ в декабре 1991 г. и кризис социально-экономической политики правительства, особенно заметный с лета 1992 г.

В начале, после того как в силу запрета КПСС для демократических организаций был потерян другой полюс политического противостояния, из «Демократической России» выделились три партии — ДПР (Н. Травкин), КДП/ПНС (М. Астафьев) и РХДД (В. Аксючиц). Последние две партии вскоре разорвали и образованный был блок «Народное согласие». По их инициативе в конце февраля 1992 г. был создан Конгресс гражданских и патриотических сил, который породил Российское народное собрание (РНС). Одновременно возникли и иные организации, оппозиционные правительству и Президенту: РОС (С. Бабурин, Н. Павлов), Русский национальный собор (А. Стерлигов и др.). В феврале 1992 г. была предпринята попытка объединения «патриотической», недовольной прежде всего распадом СССР, и «коммунистической», недовольной значительным ослаблением социальной защищенности граждан, оппозиции: возникла т.н. «лево-правая оппозиция». Именно она дала возможность в октябре 1992 г. создать Фронт национального спасения, к которому примкнули практически все оппозиционные движения и партии (исключение составили лишь РНС А. Стерлигова и РХДД В. Аксючица). Основное требование ФНС было выражено осенью 1992 г.:

«Главная ответственность за разорение России лежит не на сменяемых правительственных командах, а на президенте РФ, чей политический заказ они выполняют. (...)

¹ По сути дела, партии, входящие в движение «Демократическая Россия», оказали мало влияния на формирование первого «послепутчевого» правительства России. В числе государственных руководителей, не прекративших свое членство в партиях, оказались по сути дела лишь трое человек: А. Руцкой (НПСР), В. Лысенко (РПРФ); П. Кудюкин (СДПР). Положение начало меняться только после седьмого Съезда, когда важные посты в «кремлевской» администрации или на Старой площади заняли С. Филатов, П. Филиппов, С. Юшенков и др.

Поэтому отстранение от власти конституционным путем антинациональной и коррумпированной ельцинской правящей верхушки — главное условие восстановления народного хозяйства и осуществления подлинно демократических преобразований в обществе» («Политическая декларация левой и правой оппозиции»)¹.

«Президент Ельцин и его правительство должны немедленно уйти в отставку. На смену им придут новые политические лидеры, преданные идее национального возрождения России.

На этом трудном пути возврат к прошлому невозможен. Губительной для нашей страны была реставрация однопартийной административно-командной системы» («Обращение к гражданам России оргкомитета Фронта национального спасения»)².

Одновременно (в конце марта 1992 г.) происходит формирование единого блока ДПР/НПСР. Этот блок в середине июня 1992 г. соединился с союзом «Обновление», возникшим на базе преобразованного из Научно-промышленного союза СССР РСПП (А. Вольский; А. Владиславлев). Возникший блок «Гражданский союз» стал по сути дела одной из самых многочисленных и влиятельных политических группировок, поддержанной значительными силами научной элиты, подчас резко критиковавшей методы проведения реформы правительством Е. Гайдара.

Идеология этого союза достаточно ясно выражена в «Основных направлениях социально-политических и экономических реформ в России», подготовленных группой известных ученых: Н. Петраковым, В. Перламутровым, Г. Осиповым, В. Кудрявцевым и др.; и опубликованных — что само по себе знаменательно! — в «Правде». Эта программа по сути дела нацелена на отказ от монетаристской политики правительства и в качестве мер предполагает также отказ от идеи бездефицитности бюджета, организацию государственной помощи сельскому хозяйству, изменение политики приватизации, ограничение ряда форм экономических связей (например, бартерных сделок), организацию наднационального эмиссионного центра и т.п., т.е. то, что в самой программе названо как «соединение, взаимодействие рыночных и государственных регуляторов». Это программа смешанной экономики, которая так или иначе нацелена на сохранение действующих эффективных структур ВПК и постепенную конверсию малоэффективных производств, а также — на некоторые ограничения частной собственности.

Первоначально представители «Гражданского союза» выступали лишь за изменение правительственного курса проведения реформ, связывая это с изменением в составе правительства и замене некоторых его членов. Однако после седьмого Съезда именно со стороны представителей ГС, прежде всего — со стороны руководителя ДПР Н. Травкина, руководителя

¹ День. 1992. № 39.

² День. 1992. № 42.

МСДЦ, секретаря конституционной комиссии О. Румянцева и ряда других, зазвучали требования полного изменения состава государственного руководства и, в связи с этим, — требование проведения новых парламентских и президентских выборов осенью 1993 — весной 1994 г.

Зимой–осенью 1992 г. фактически ограничивают свою связь с «Днем России» и такие партии как РПРФ, СДПР, КПР (Ю. Черниченко), НПР (Т. Гдлян), причем последние три организации после шестого Съезда попытались создать свой политический блок — «Новая Россия». Движение «Демократическая Россия» становилось все более и более радикальным, и в силу того, что во всех вопросах безоговорочно поддерживало Президента и правительство Е.Гайдара, становясь прообразом «президентской партии», в нем фактически прекратили свое членство ряд известных либеральных политических деятелей, таких как Ю. Афанасьев, Б. Денисенко, М. Салье и др. Однако необходимость противостояния нарастающей оппозиции правительственному курсу и всей политике, проводимой под руководством Б. Ельцина, заставила организации демократической ориентации поддерживать более или менее сплоченные отношения. В связи с этим (в 1992 г. в марте, накануне шестого Съезда, в июле, после образования ГС и событий в «Останкино», наконец, в ноябре, накануне седьмого Съезда) были сделаны попытки организовать единый политический блок демократической ориентации, получивший название «Демократический выбор». Причем, в ноябре 1992 г. на форуме «Демократического выбора» выступил Президент Б. Ельцин, который объявил о своем желании вступить в преобразованную из движения партию. Однако идея «президентской» партии не нашла поддержки у большинства представителей демократических организаций.

Параллельно формированию партийной системы России шло формирование системы парламентских блоков. Причем, во многом процесс формирования партийных структур инициировался именно «сверху», со стороны или президентского окружения, или со стороны парламентских фракций. Несмотря на значительные колебания в своей политической ориентации, которая оказывала влияние на численность парламентских фракций и их статус как фракций, к седьмому Съезду большинство депутаты в принципе устойчиво определились в своих политических пристрастиях. На Съезде было зафиксировано четыре основных парламентских блока фракций, которые так или иначе отразили существующую партийную систему.

«Российское единство» по сути дела едино в требовании поставить под контроль Верховного Совета Правительство и изменить его состав. Численность «РЕ» колебалась в пределах 350 депутатов. «РЕ» оказалось тесно связанным с прежде всего ФНС и другими оппозиционными группировками.

Блок «Созидательные силы» (около 150 депутатов) составляли еще с шестого Съезда фракции «Промышленный союз», «Рабочий союз» и «Смена-Новая политика». Однако представители «Промышленного» и «Рабочего» «союзов» в некоторых вопросах поддерживали «РЕ» (равно, впрочем, как и последнее сам «Промышленный союз»). «Смена — Новая полити-

ка» до какой-то степени оказались скованными обязательствами по ГС. Но в целом этот блок представлял собой «правое» крыло депутатского клуба ГС, настроенное резко против правительства.

«Левое» крыло ГС представлял блок «Демократический центр» (около 170 депутатов), считавший возможным не полностью заменить состав правительства, а лишь некоторых его членов.

Полностью поддерживающая правительство «Коалиция в поддержку реформ» сегодня собирает совсем немного голосов депутатов (примерно в пределах 250). Это заставляет «демократов» говорить о том, что они «потеряли» для себя парламент.

Причем, если обратить внимание на изменение политических настроений на Съезде, то не трудно заметить, что количество депутатов, выступающих против правительства, меняется соответственно тем изменениям, которые происходили и в самом обществе, и в партийной структуре. В ноябре 1991 г. на пятом Съезде против предоставления Президенту РФ дополнительных полномочий проголосовало всего около 60 депутатов. В декабре 1992 г. на седьмом Съезде проект Президента «Об обеспечении стабилизационного периода», представляющий собой развитие идей «дополнительных полномочий», даже не стал рассматриваться депутатами.

Вместе с тем обращает на себя внимание то обстоятельство, что только на основе деятельности оппозиции оценивается деятельность всего Верховного Совета и Съезда. Это позволяет заинтересованным кругам постепенно формировать в общественном сознании образ российского парламента не только как органа — «сборища» консервативных или даже реваншистских сил, но и как структуры по своему духу антиправовой. Следовательно, как структуры, к которой вполне применимы и антиправовые методы. Причем эта оценка оказалась по сути дела поддержанной Президентом в его обращении к народным депутатам, к населению Российской Федерации на седьмом Съезде. Впоследствии эту оценку повторили и высшие чины Правительства и Администрации Президента: В. Шумейко, С. Филатов и др.

Однако анализ того, как трансформируется политическая структура российского общества, как изменяются социально-политические настроения, свидетельствует, что политическое лицо российского парламента изменяется параллельно изменениям в самом обществе. И это дает основание говорить о том, что **существующий кризис во взаимоотношениях между законодательными и исполнительными органами проявляет себя и как противостояние различных идеологий. Причем идеология деятельности Правительства не имеет достаточно обширной социальной базы, что заставляет Правительство и Президента стремиться к тому, чтобы создать «бесконтрольное» со стороны общественности «пространство» для своей деятельности.**

«В круге пятом»: между контролем и бесконтрольностью

Понять исполнительную власть в ее стремлении к ограничению общественного контроля за своей деятельностью, в принципе, можно. Проводи-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

мые реформы не рассчитаны на все слои населения. Как писал один из идеологов демократического направления Г. Попов:

«Старые инфраструктуры почти разрушены, а рыночная экономика все никак не складывается из-за недостатка поддержки со стороны народа и предпринимателей... Хотим мы того или нет, но для перехода к рынку нужна сильная власть. ...*большинство русских против рыночной экономики...* Поэтому политическая система, при которой парламент будет отражать существующую структуру общества, неизбежно будет тормозить создание подлинно рыночной экономики.

(...) Таким-то образом и возникла уникальная и бесконтрольная ситуация, напоминающая ситуацию 1917 года. Идеи перемены и тогда, и сейчас пришлось, таким образом, привносить извне. А носителем этих идей, как всегда бывало в русской истории, является тонкий слой самой разнотипной интеллигенции. *Сегодня это интеллектуалы, должностные лица, военные, работники КГБ ...я считаю, что нужно создать режим, который позволит этой интеллигенции успешно осуществлять желаемые перемены. Она должна получить возможность работать спокойно и самостоятельно, не будучи обязанной регулярно проходить испытания выборами и подвергаться в течение переходного периода народным санкциям.*»¹ [выделено нами].

Как тут не вспомнить золотые слова Ленина: «Узок круг этих революционеров, страшно далеки они от народа...»

Поэтому основная проблема не в том, что Советы являются наследием старой коммунистической, тоталитарной системы. Советы как органы народного представительства обеспечивают в настоящее время хотя бы относительную возможность контроля за деятельностью исполнительных органов со стороны общества. А этот контроль, особенно, скажем, в сфере приватизации, в значительной степени мешает лицам, занимающим кабинеты в исполнительных структурах.

Отметим, что сама идея обеспечить «бесконтрольное пространство» для своей деятельности проявилась у лиц, составляющих окружение Президента, еще в бытность того Председателем Верховного Совета России. После того, как на первом Съезде народных депутатов Б. Ельцин занял этот пост, вокруг него начали формироваться структуры, не предусмотренные действующей на тот период Конституцией РСФСР, большинство вопросов перестало обсуждаться на заседаниях Президиума Верховного Совета. Не случайно, что против Б. Ельцина выступило в самом начале 1991 г. шесть членов Президиума Верховного Совета (заместители Председателя Верховного Совета, председатели палат), возмущенные такой политикой своего Председателя.

Уже тогда по сути дела была сформулирована идея предоставления не предусмотренных Конституцией дополнительных полномочий высшему

¹ Г. Попов. Я признаю всех предпринимателей, будь то мафиози или бывшие партюкраты. Либераcьон // За рубежом. 1992. № 21.

должностному лицу или органу с помощью принятия Постановления. Так, на третьем Съезде народных депутатов РСФСР было принято Постановление «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР» от 05.04.91. Так что идея перераспределения власти — далеко не нова, как это пытаются представить ныне в связи с конституционным кризисом.

Тогда же было принято решение о введении поста Президента с достаточно широкими полномочиями. Правда, уже к весне-осени 1992 г. многие депутаты стали публично признавать свои ошибки с введением института президентства со столь широким объемом полномочий, как это закрепляет действующая Конституция. Поэтому прозвучала идея парламентской республики.

Наиболее ярко попытка создавать эффективные рычаги проведения экономической политики, в то же время не контролируемые представительными органами власти, проявила себя в вопросе о главах администраций. Естественно, те, кто разрабатывал «программу реформ», не могли не учитывать того обстоятельства, что ее осуществление практически полностью будет зависеть от того, какую поддержку встретит она у местных властей. В местных Советах народных депутатов «засели» бывшие партаппаратчики¹, и на них надежда была плохая.

Поэтому, сразу же после «августовского путча», Президент постарался либо заменить глав местных администраций, под предлогом поддержки местными властями ГКЧП, либо назначить своих представителей.

Но лишь в некоторых регионах главы администраций, назначенные Президентом, были положительно восприняты населением. А в связи с допущенными злоупотреблениями, против некоторых из них (например, Дьяконова из Краснодарского края) развернулась целая компания протеста. Тем более оказавшаяся необходимой из-за того, что деятельность глав администраций практически не контролировала «сверху». Так, по авторитетному мнению Ю. Болдырева, теперь уже бывшего главного государственного инспектора России и главы Контрольного управления, несмотря на то, что он имел возможность докладывать о результатах проверок в регионах непосредственно Б. Ельцину, каких-нибудь существенных последствий эти доклады не имели. А вскоре и самого Ю. Болдырева, как он это объясняет, в соответствии с жалобами глав администраций, уволили от должности, традиционно в аппаратном стиле расформировав Контрольное управление². Но одновременно контроля за деятельностью главы администрации были фактически, а подчас, и юридически отстранены и местные Советы. **Таким**

¹ Об этом говорил и сам Президент // Итоги. ТРК «Останкино». 1993. 7 марта.

² ВГТРК «Россия». 1993. 1 марта. Так, Ю. Болдырев отмечает, что только после третьего доклада в отношении главы администрации Краснодарского края Дьяконова были приняты какие-то меры.

образом, вертикаль управления в России в процессе «рыночных преобразований» все более и более становилась похожей по своей структуре и принципах организации на феодальную систему управления, основанную на «кормлении».

Но в связи с тем, что только через глав администраций могли быть проведены эти «рыночные преобразования», главы администраций после августа 1991 в первую очередь защищались представителями Президента.

Так, когда осенью 1991 г. Верховный Совет был намерен принять закон о главах администраций, с помощью которого могла бы быть установлена правовая основа их деятельности, и одновременно назначить выборы, это вызвало резкую критику со стороны представителей Президента. Выступая на совместном заседании палат 18 октября 1991 года госсоветник по правовой политике С. Шахрай отметил по поводу решения о сроках выборов глав администраций:

«Это решение по существу означает вето парламента на проведение радикальной рыночной реформы, которая без сильной исполнительной власти на местах невозможна. ...Второе, это решение Верховного Совета неминуемо означает возврат к феодальной раздробленности, краху Российской государственности»¹ [выделено нами].

Не случайно, что дискуссия о главах администраций была одним из наиболее напряженных моментов в ходе работы пятого, шестого, седьмого Съездов. Причем, каждый раз депутатам приходилось выдерживать колоссальное давление со стороны представителей исполнительной власти.

Впрочем, тема независимости исполнительных, прежде всего хозяйственных органов получает большое распространение и считается одним из наиболее перспективных путей выхода из кризиса. «Правительство специалистов» — эта популярная сегодня идея — является именно одной из вариаций темы обеспечения бесконтрольности.

Вероятно, именно невозможность более сдерживать представительные органы власти с помощью основанной на рассуждениях о проводимых реформах демагогии, заставила Президента продемонстрировать готовность к принятию более жестких решений. **Возможно, речь идет именно об оттяжке на месяцы, много годы, в продолжение которых, пользуясь бесконтрольностью, органы исполнительной власти сумеют с помощью прежде всего приватизации трансформировать структуру собственности таким образом, чтобы закрепить свое положение в качестве наиболее влиятельных слоев российского общества.**

Может быть, именно для этого и требуется «конституционный кризис власти»?

¹ Бюллетень № 9 Совместного заседания Совета Республик и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР. 1991. 18 окт.

**ПИСЬМО
СЕКРЕТАРЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ¹**

Заведующему Организационным отделом
Верховного Совета Российской Федерации
В.Н. Пушкову

**Группа обслуживания Конституционной комиссии
на девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов
Российской Федерации**

Список для предоставления служебных пропусков

1. Гольцблат Андрей Александрович — руководитель секретариата (всюду).
2. Данилов Евгений Алексеевич — руководитель группы экспертов (секретариат, зал).
3. Абрамян Дереник Ншанович — главный специалист.
4. Шаблинский Илья Георгиевич — главный специалист.
5. Байдин Валерий Иванович — ведущий специалист.
6. Гришина Майя Владимировна — ведущий специалист (секретариат, зал).
7. Дмитриев Игорь Леонидович — специалист 1-й категории (секретариат, зал).
8. Казина Екатерина Павловна — специалист 1-й категории (секретариат, зал).
9. Кропинова Инна Анатольевна — специалист 1-й категории.
10. Перелешина Ирина Геннадьевна — специалист 1-й категории (секретариат, зал).
11. Сотникова Нина Ивановна — специалист 1-й категории (секретариат, зал).
12. Власова Лидия Михайловна — секретарь-помощник.
13. Мамут Леонид Соломонович — эксперт.
14. Страшун Борис Александрович — эксперт.
15. Кикоть Виль Алексеевич — эксперт.
16. Лафитский Владимир Ильич — эксперт.
17. Савицкий Валерий Михайлович — эксперт.

**Секретарь
Конституционной комиссии**

И.В. Федосеев

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 143. Л. 33-34.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

от 26 марта 1993 г.

к пакету документов¹

О стабилизации конституционного строя Российской Федерации

Резкое обострение конфликта в верхних эшелонах власти, который получил название «конституционного кризиса», заслоняет собой более опасный процесс, угрожающий целостности России, основам ее конституционного строя. Чисто внешне он маскируется как усиливающийся сепаратизм республик и регионов, но по сути является следствием их вынужденного выживания в одиночку при правовом и властном дефиците.

Речь идет о том, что не работает важнейшая часть Конституции Российской Федерации — Федеративный договор. Подписанный в марте 1992 года, но не подкрепленный механизмами реализации и дальнейшими конкретными действиями по формированию субъектов Федерации и истинно федеративных органов власти, он как бы «застыл» на момент подписания, и его сила согласия постепенно сходит на нет.

Сейчас еще не поздно его «оживить», запустив механизм реализации Федеративного договора. Но счет идет буквально на дни. Поэтому крайне важно использовать этот внеочередной Съезд. Мы имеем уникальный, а может быть, и последний шанс достичь согласия, приняв Соглашение о реализации Федеративного договора.

Суть Соглашения в том, чтобы через образование Совета Федерации содержательно включить субъекты Федерации в принятие основополагающих для развития России решений и их законодательное оформление и тем самым защитить Российское государство и Конституцию от волевых, непродуманных решений федеральных и региональных властей.

Совет Федерации действует как чисто согласительный орган, и его основная задача — предоставить возможность для восстановления механизма взаимодействия федеральных органов власти и субъектов Федерации, способного обосновать необходимость и придать привлекательность идее совместного развития регионов как единого федеративного государства.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 8.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕВЯТОГО СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

В условиях жесточайшего политического кризиса в федеральных органах власти и управления, учитывая, что высшим арбитром в таких ситуациях является многонациональный народ России, девятый Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Провести 16 мая 1993 года референдум, на который вынести два вопроса:

Считаете ли вы необходимым провести досрочные выборы Президента Российской Федерации?

Считаете ли вы необходимым провести досрочные выборы народных депутатов Российской Федерации?

2. В случае, если референдум не состоится, либо в случае положительного ответа на поставленные вопросы, провести досрочные выборы 17 октября 1993 года по результатам волеизъявления народа 16 мая 1993 года.

3. Поручить Верховному Совету Российской Федерации в двухмесячный срок по согласованию с субъектами Федерации подготовить проект Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации о структуре и полномочиях федеральных законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти Российской Федерации. В мае 1993 года созвать Съезд народных депутатов для принятия этого закона.

4. Подтвердить решение восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации о создании правового механизма реализации Федеративного договора. Верховному Совету Российской Федерации совместно с Президентом Российской Федерации создать в 10-дневный срок комиссию с включением в ее состав народных депутатов Российской Федерации, полномочных представителей субъектов Федерации, секретаря Совета безопасности. Комиссии в двухмесячный срок представить Съезду народных депутатов (вариант: Верховному Совету) Российской Федерации согласованный с Верховными Советами республик, краевыми, областными Советами народных депутатов пакет законопроектов по реализации Федеративного договора.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р. Хасбулатов

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 10.

Вносится группой членов
Конституционной комиссии
26 марта 1993 года
Проект

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

О мерах по обеспечению досрочных перевыборов федеральных органов государственной власти

В целях продолжения демократической конституционной реформы в Российской Федерации, эффективного функционирования системы государственной власти и укрепления на этой основе конституционного строя Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Принимая во внимание постановление первого Съезда народных депутатов РСФСР о проведении референдума по основным принципам проекта новой российской Конституции, согласиться с предложением Президента Российской Федерации о проведении 25 апреля 1993 года всенародного опроса с согласованным вопросом по проекту новой Конституции Российской Федерации, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации.

2. Конституционной комиссии, Верховному Совету Российской Федерации, Президенту Российской Федерации подготовить уточненный проект Конституции Российской Федерации к публикации и опубликовать указанный проект до 10 апреля 1993 года.

3. Верховному Совету Российской Федерации и Конституционной комиссии разработать и принять до 15 апреля 1993 года порядок участия представителей субъектов Российской Федерации в окончательной доработке и принятии проекта Конституции Российской Федерации.

4. Верховному Совету Российской Федерации разработать законы о выборах народных депутатов Российской Федерации и об общественных объединениях (включая политические партии) и представить их на утверждение десятого Съезда народных депутатов Российской Федерации.

5. В соответствии с пунктом 2 Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» созвать в июне 1993 года десятый очередной Съезд народных депутатов

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 28–29.

Российской Федерации для принятия новой Конституции Российской Федерации, утверждения закона о выборах народных депутатов Российской Федерации и закона об общественных объединениях (включая политические партии), а также для назначения конкретной даты досрочных выборов федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

**Вносится группой членов
Конституционной комиссии:**

О.Г. Румянцев

В.П. Лукин

Ю.Н. Москвич

Ю.А. Рыжов

Е.К. Нестеров

И.П. Никулин

А.В. Карцевский

В.П. Баловнев

А.М. Кузнецов

В.М. Адров

[неразборчиво]

Е.Ф. Ерошин

Ф.В. Цанн-кай-си

С.Н. Булдаев

В.В. Клювгант

Л.Б. Волков

Н.А. Савин

А.Ю. Федоров

Вносится
Конституционным Судом

**Поправки к проекту постановления
Съезда народных депутатов¹**

1. Съезд народных депутатов подтверждает незыблемость основных принципов конституционного строя Российской Федерации, включая народовластие, уважение прав человека, федерализм, разделение властей как основу взаимодействия законодательной и исполнительной властей и согласия между ними.

2. Съезд мог бы принять постановление об участии республик и других субъектов Федерации в подготовке проекта новой Конституции и вынесении его на референдум.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 2–3.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

3. Положения статей 104 и 109 Конституции следует привести в соответствие с принципом разделения властей, закрепленным в статьях 1 и 3 Конституции.

4. Принять конституционный закон, который позволил бы отказаться от Съезда как самостоятельного законодательного органа, и провести выборы в двухпалатный парламент.

5. Срочно принять законы о выборах, референдуме, политических партиях и общественных объединениях, а также об ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда.

6. Принять поправку к Конституции о возможности досрочных выборов Президента и народных депутатов Российской Федерации и назначить дату их проведения с согласия Президента на осень 1993 г.

7. На период до новых выборов укрепляется Правительство на принципах профессионализма и национального согласия.

8. Съезд подтверждает незыблемость соответствующих полномочий Президента, Съезда и Верховного Совета и в этой части вводит мораторий на изменение Конституции.

9. Народные депутаты Российской Федерации сохраняют свой статус и гарантии депутатской деятельности на весь период их полномочий.

10. Лица, которые ввели в заблуждение Президента при подготовке Обращения от 20 марта 1993 года и Указа, должны быть отстранены от должности и понести ответственность.

Проект вносится:
Президентом Российской Федерации,
Председателем Верховного Совета
Российской Федерации,
Советом Министров — Правительством
Российской Федерации

Проект поддерживается:
представителями субъектов Российской Федерации
и рядом депутатских фракций

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О преодолении кризиса власти и сохранении конституционного строя Российской Федерации¹

В целях преодоления кризиса власти, восстановления политической стабильности, в интересах сохранения целостности Российской Федерации и исходя из незыблемости основных принципов конституционного строя Российской Федерации, включая народовластие, уважение прав человека, федерализм, разделение властей, как основу взаимодействия законодательной и исполнительной властей и согласия между ними, Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению Заключение Конституционного Суда Российской Федерации «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года». Считать недопустимым нарушение Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации Президентом Российской Федерации.

2. Руководствуясь конституционным принципом народовластия назначить одновременные досрочные выборы народных депутатов Российской Федерации в двухпалатный высший законодательный орган государственной власти Российской Федерации — Верховный Совет и Президента Российской Федерации на 21 ноября 1993 года.

3. Полномочия нового Верховного Совета Российской Федерации до принятия новой Конституции Российской Федерации определяются в соответствии с нормами действующей Конституции (Основного Закона) Рос-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 6–7.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

сийской Федерации — России, устанавливающими компетенцию Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

Положения статей 104 и 109 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России применяются в части, не противоречащей принципу разделения властей, закрепленному статьями 1 и 3 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.

4. Вновь избранный Президент Российской Федерации вступает в должность, а новый законодательный орган государственной власти Российской Федерации приступает к исполнению своих обязанностей с 15 февраля 1994 года.

5. Верховному Совету Российской Федерации принять не позднее 13 июня 1993 года законы:

- О выборах Президента Российской Федерации,
- О выборах народных депутатов Российской Федерации,
- О политических партиях и иных общественных объединениях.

Проекты указанных законов согласуются с Президентом Российской Федерации и субъектами Российской Федерации.

6. Предложить Президенту Российской Федерации и Председателю Совета Министров — Правительства Российской Федерации провести консультации с политическими, общественными организациями, представителями субъектов Российской Федерации с целью укрепления Правительства Российской Федерации на основе принципа профессионализма.

7. После 15 февраля 1994 года за ныне действующими народными депутатами Российской Федерации и Президентом Российской Федерации сохраняются социальные гарантии, которыми они пользуются в настоящее время, на период соответственно до 31 марта 1995 года и 10 июля 1996 года.

8. В соответствии с решениями восьмого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации о создании механизма реализации положений Федеративного договора подготовить пакет законопроектов по реализации Федеративного договора, в том числе документ, предусматривающий создание консультативного совещания (Совета Федерации) из числа представителей субъектов Российской Федерации для координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами Российской Федерации.

9. Настоящее Постановление может быть изменено или отменено только при наличии заключения Конституционного Суда Российской Федерации.

10. Постановление вступает в силу с момента его опубликования.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**



НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1990—1995

В секретариат
девятого (внеочередного)
Съезда народных депутатов
Российской Федерации

Просим срочно размножить и раздать народным депутатам Российской Федерации прилагаемый проект Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации.

Уважаемые народные депутаты, мы призываем вас в пылу политической борьбы не забыть о том, что Съезд обязан принять ясное решение о выходе из кризиса.

Настаиваем на проведении голосования по предлагаемому проекту.

Народные депутаты
Российской Федерации

 / О. Рыкачев /
 / В. Мухомед /
 / Н. Трубикин /
 / И. М. А. Богданов /
 / Г. Константинов /

Проект

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

О мерах по выходу из политического кризиса

В целях выхода из сложившегося политического кризиса Съезд народных депутатов Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Руководствуясь конституционным принципом народовластия, провести 21 ноября 1993 года одновременные досрочные выборы ~~в единственный высший двухпалатный орган законодательной власти Российской Федерации - Верховный Совет Российской Федерации~~ ^{на уровне субъектов} и Президента Российской Федерации.

2. Конституционной комиссии, Верховному Совету Российской Федерации и Президенту Российской Федерации подготовить согласованные между ними с участием субъектов Российской Федерации проекты закона о дополнениях и изменениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России и других необходимых законов, обеспечивающих проведение досрочных выборов, указанных в пункте 1 настоящего Постановления, и до 15 мая 1993 года внести их на Съезд народных депутатов Российской Федерации. Провести данный Съезд народных депутатов Российской Федерации в июне 1993 года.

Председатель Верховного Совета
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 29 марта 1993 г. № 4683-1**

**О неотложных мерах по сохранению конституционного
строя Российской Федерации¹**

Заслушав доклад Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина «О неотложных мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации» и рассмотрев Заключение Конституционного Суда Российской Федерации «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года», Съезд народных депутатов Российской Федерации отмечает, что разделяет изложенные в Обращении Президента Российской Федерации цели, направленные на соблюдение основ конституционного строя России, прежде всего народовластия, федерализма, разделения властей, обязанности действовать в строгом соответствии с Федеративным договором.

Вместе с тем Съезд народных депутатов Российской Федерации подчеркивает, что избранные Президентом Российской Федерации для достижения этих целей некоторые средства и методы не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и представляют собой прямой путь к противостоянию в обществе и углублению политического кризиса.

Подтверждая меры по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации, намеченные восьмым (внеочередным) Съездом народных депутатов Российской Федерации, и принимая во внимание резкое обострение кризиса федеральных структур власти, ставящего под угрозу государственность и территориальную целостность Российской Федерации, Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет.

1. Констатировать серьезные нарушения Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, подтвержденные Заключением Конституционного Суда Российской Федерации «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года». Отметить личную ответственность Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина за усиление конфронтации властей и политическое противостояние в обществе.

Упразднить институт представителей Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Мо-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 14. Ст. 500.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ске и Санкт-Петербурге. Отметить, что Президент Российской Федерации не выполнил решений седьмого и восьмого Съездов народных депутатов Российской Федерации в этой части.

2. Поручить Верховному Совету Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» от 20 марта 1993 года, «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» от 5 февраля 1993 года, «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» от 15 марта 1993 года; приостановить действие этих указов Президента Российской Федерации до вынесения заключения Конституционным Судом Российской Федерации.

Подтвердить незыблемость принципов конституционного строя Российской Федерации, включая народовластие, уважение прав человека, федерализм, разделение властей, как основу взаимодействия законодательной и исполнительной властей и согласия между ними и поддержать своевременность действий Конституционного Суда Российской Федерации по защите конституционного строя Российской Федерации.

Совету Министров — Правительству Российской Федерации безотлагательно принять меры по выполнению Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О реабилитации казачества» от 16 июля 1992 года.

3. Предложить Президенту Российской Федерации и Председателю Совета Министров Российской Федерации:

сформировать коалиционное правительство (Правительство национального согласия) Российской Федерации;

передать все образованные при Президенте Российской Федерации органы и учреждения, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Законом РСФСР «О Президенте РСФСР», выполняющие функции государственного управления, в ведение Совета Министров — Правительства Российской Федерации;

упразднить Федеральный информационный центр России;

освободить от занимаемых должностей лиц, скомпрометировавших себя подготовкой Обращения Президента Российской Федерации к гражданам России 20 марта 1993 года и указов Президента Российской Федерации, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также своими действиями наносящих ущерб стабильности конституционного строя и возбуждающих общественное недовольство.

4. Конституционной комиссии представить согласованный с субъектами Российской Федерации проект закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Фе-

Письмо Президента Российской Федерации от 27 марта 1993 г.

дерации — России» на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации с последующим внесением его на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации.

5. Ввести в действие настоящее Постановление с момента опубликования.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

**ПИСЬМО
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 27 марта 1993 г. № Пр-427¹**

В Редакционную комиссию IX Съезда
народных депутатов
Российской Федерации

Уважаемые народные депутаты!

Хочу обратить ваше внимание на два ключевых положения проекта Постановления IX Съезда народных депутатов «О Всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года и о порядке подведения его итогов»:

– формулировки вопросов;

– порядок определения результатов голосования.

Первое. Вместо простого, четкого и понятного вопроса «Доверяете ли вы Президенту РФ?» предлагается сразу три вопроса. Как будто в природе существуют отдельно Президент и курс Президента.

Как будто из ответа на вопрос о доверии Президенту не следует, что в случае отрицательного ответа я должен буду уйти в отставку и через три месяца после этого должны будут пройти новые выборы Президента РФ.

Между тем вопрос о доверии Съезду опять отсутствует!

Хочу также напомнить: на всероссийский референдум запрещено выносить вопросы, касающиеся налогов и бюджета. Эти вопросы являются составляющими социально-экономических реформ. Следовательно, постановка их противоречит законодательству.

Я ставлю вопрос о доверии себе. Понятно каждому — не доверяющие моим реформам не будут поддерживать и меня как Президента.

Второе. О правилах определения результатов референдума.

Для выборов Президента Закон устанавливает одни правила: надо получить более половины голосов от принявших участие в выборах. А для подтверждения доверия Президенту этот проект Постановления Съезда требу-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 104–105.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ет более половины от всего списка граждан Российской Федерации, имеющих право участвовать в выборах.

Это прямое нарушение Закона о референдуме. Ведь ясно, что ответ на вопрос о доверии или недоверии Президенту не требует изменений в Конституции.

В связи с вышеизложенным я предлагаю: оставить два вопроса — «Доверяете ли вы Президенту РФ?» и «Доверяете ли вы Съезду народных депутатов РФ?».

А в постановлении четко записать, что в случае выражения недоверия Президенту проводятся новые выборы Президента. В случае выражения недоверия Съезду — проводятся досрочные выборы народных депутатов. Если не окажут доверия ни Президенту, ни Съезду — проводятся общие перевыборы.

Просто и ясно.

В случае отклонения моих предложений я остаюсь на исходных позициях, изложенных в моем Обращении 20 марта т.г. по проведению голосования о доверии Президенту и по проекту новой Конституции.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

ТАБЛИЦА ПРИНЯТЫХ ПОПРАВOK
к проекту Постановления
Съезда народных депутатов Российской Федерации
«О всероссийском референдуме
25 апреля 1993 года
и порядке подведения его итогов»¹

Текст проекта	Номер поправки	Текст поправки	Автор поправки
<p>1. Объявить на всей территории Российской Федерации в воскресенье 25 апреля 1993 года всенародное голосование — референдум по вопросам:</p> <p>(1). «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину? — Да, Нет (ненужное зачеркнуть)»;</p> <p>(2). «Поддерживаете ли Вы курс социально-экономических реформ, проводимых под руководством Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина? — Да, Нет (ненужное зачеркнуть)»;</p> <p>(3). «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации в 1993 году? — Да, Нет (ненужное зачеркнуть)»;</p> <p>(4). «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации в 1993 году? — Да, Нет (ненужное зачеркнуть)»;</p> <p>По каждому вопросу референдума составляется отдельный бюллетень.</p>	1.	(2). «Одобрите ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года? — Да, Нет (ненужное зачеркнуть)»;	И.В. Муравьев
	2.	(3). «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации весной 1994 года? — Да, Нет (ненужное зачеркнуть)»;	А.В. Бречалов
	3.	(4). «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации весной 1994 года?» — Да, Нет (ненужное зачеркнуть).	У.Е. Темиров К.А. Бичелдей С.С. Перуанский А.В. Бречалов и др.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 109–110.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Текст проекта	Номер поправки	Текст поправки	Автор поправки
<p>3. Установить, что при проведении референдума полномочия Центральной комиссии всероссийского референдума осуществляет Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов Российской Федерации. Центральной избирательной комиссии утвердить форму и текст бюллетеней для голосования не позднее 2 апреля 1993 года.</p>	4.	<p>3. Установить, что при проведении референдума полномочия Центральной комиссии всероссийского референдума осуществляет Редакционная Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов Российской Федерации. Центральной избирательной комиссии утвердить форму и текст бюллетеней для голосования не позднее 2 апреля 1993 года, а также определить сроки по отдельным этапам организации референдума.</p>	<p>Центризбирком Редакционная комиссия</p>
<p>6. Верховному Совету Российской Федерации установить: порядок доступа к государственным средствам массовой информации, гарантирующий их равное использование для агитации за и против вопросов, вынесенных на референдум; порядок финансирования агитации по поводу референдума, исключаящий использование для агитации средств иностранных граждан и юридических лиц, средств бюджетов, внебюджетных и валютных фондов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов; порядок финансирования агитации по поводу референдума за счет добровольных взносов граждан Российской Федерации, предприятий, общественных объединений, а также за счет ассигнований за счет республиканского бюджета Российской Федерации; порядок участия в агитации по поводу референдума должностных лиц федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.</p>	5.	<p>Дополнить пункт 6 новым абзацем следующего содержания: «в целях обеспечения участия в референдуме граждан Российской Федерации, проживающих за ее пределами, определить порядок образования участков референдума при учреждениях Российской Федерации, расположенных за пределами Российской Федерации».</p>	<p>М.А. Александров И.Н. Смирнов</p>

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 29 марта 1993 г. № 4684-1**

**О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года,
порядке подведения его итогов и механизме реализации
результатов референдума¹**

В целях преодоления политического кризиса в Российской Федерации, учитывая предложения Президента Российской Федерации о проведении референдума о доверии Президенту Российской Федерации, Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет.

1. Объявить на всей территории Российской Федерации в воскресенье 25 апреля 1993 года всенародное голосование — референдум по вопросам:

(1) «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)»;

(2) «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)»;

(3) «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)»;

(4) «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? — Да. Нет. (Ненужное зачеркнуть)».

По каждому вопросу, вынесенному на референдум, составляется отдельный бюллетень.

Вынесение на референдум других вопросов, не утвержденных Съездом народных депутатов Российской Федерации, не допускается.

2. Провести всенародное голосование — референдум по вопросам, предусмотренным пунктом 1 настоящего Постановления, в соответствии с Законом РСФСР «О референдуме РСФСР».

3. Установить, что при проведении референдума полномочия Центральной комиссии всероссийского референдума осуществляет Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов Российской Федерации.

Центральной комиссии всероссийского референдума утвердить форму и текст бюллетеней для голосования не позднее 2 апреля 1993 года, а также определить сроки по отдельным этапам организации референдума.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 14. Ст. 501.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

4. Установить, что полномочия окружных комиссий всероссийского референдума осуществляют соответственно центральные избирательные комиссии по выборам народных депутатов республик в составе Российской Федерации, краевые, областные, окружные, Московская и Санкт-Петербургская городские избирательные комиссии по выборам народных депутатов соответствующих Советов народных депутатов.

Верховным Советам республик в составе Российской Федерации, Советам народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения при необходимости пополнить состав окружных комиссий всероссийского референдума в трехдневный срок с момента вступления в силу настоящего Постановления.

5. Разрешить окружным комиссиям всероссийского референдума по согласованию с соответствующими Советами народных депутатов привлечь для проведения референдума районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские избирательные комиссии по выборам народных депутатов соответствующих Советов народных депутатов с предоставлением этим избирательным комиссиям необходимых полномочий.

6. Верховному Совету Российской Федерации установить: порядок доступа к государственным средствам массовой информации, гарантирующий их равное использование для агитации «за» и «против» вопросов, вынесенных на референдум;

порядок финансирования агитации по поводу референдума, исключающий использование для агитации личных средств граждан Российской Федерации, средств иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, средств бюджетов, внебюджетных и валютных фондов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов;

порядок финансирования агитации по поводу референдума за счет средств предприятий, общественных объединений, а также за счет республиканского бюджета Российской Федерации;

порядок участия в агитации по поводу референдума должностных лиц федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

7. В соответствии со статьей 125 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации Совету Министров — Правительству Российской Федерации прекратить деятельность, связанную с организацией проведения референдумов, плебисцитов и других общенародных опросов общественного мнения, сосредоточив свое внимание на решении социально-экономических проблем.

Совету Министров — Правительству Российской Федерации по представлению Центральной комиссии всероссийского референдума решить вопросы материального и финансового обеспечения референдума, проводимого 25 апреля 1993 года.

Постановление Съезда народных депутатов РФ от 29 марта 1993 г.

Установить, что предприятия, учреждения, организации, государственные и общественные органы в соответствии с Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» предоставляют на период подготовки и проведения референдума в распоряжение комиссий всероссийского референдума помещения, оборудование и транспортные средства, необходимые для проведения референдума.

8. Центральной комиссии всероссийского референдума обеспечить контроль за соблюдением законодательства при подготовке и проведении референдума, систематически информировать Верховный Совет Российской Федерации и Президента Российской Федерации о ходе подготовки референдума.

9. Ввести в действие настоящее Постановление с момента опубликования.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

Проект
Вносится фракцией
"Россия"

ЗАКОН
Российской Федерации
об отрешении от должности
Президента Российской Федерации
Ельцина Бориса Николаевича

На основании частей первой и второй статьи 121¹⁰ Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России и пункта 1 статьи 79 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации, принимая во внимание, что в Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1993 года о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года, установлены факты нарушения Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России Президентом Российской Федерации Б.Н.Ельциным, отрешить от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича.

*Внесовать
предлагается бумажками
через кабинет.*

*Троиху раз
на Восточном Саеде
на границе России
в координации с...*

Брауэр

124

¹ Архив ФКР.

ПИСЬМО
народных депутатов Российской Федерации
от 27 марта 1993 г.¹

Секретариат девятого (внеочередного) Съезда
народных депутатов Российской Федерации

Прошу распространить в качестве документа Съезда ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации (53 подписи) в Конституционный Суд Российской Федерации «О соответствии Конституции Российской Федерации действий Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова, связанных с его выступлением в г. Новосибирске 19 февраля 1993 г.»

По поручению фракций:
«Демократическая Россия»
«Радикальные демократы»
«Согласие ради прогресса»

С. Шустов
С. Юшенков
Ю. Нестеров

Конституционный Суд
Российской Федерации

ХОДАТАЙСТВО

О соответствии Конституции Российской Федерации
действий Председателя Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатова,
связанных с его выступлением в г. Новосибирске
19 февраля 1993 г.

Руководствуясь статьей 74 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, обращаемся с настоящим запросом дать заключение о соответствии Конституции Российской Федерации действий Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова, связанных с его выступлением в г. Новосибирске 19 февраля 1993 г.

Анализ выступления позволяет сделать вывод, что действия Председателя Верховного Совета Российской Федерации направлены на нарушение Конституции Российской Федерации, включая незыблемые основы конституционного строя — народовластие и разделение властей, а также на неисполнение Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 27 марта 1993 г.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 91.

Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».

1. Председатель Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатов утверждает, что проблему проведения досрочных выборов Президента Российской Федерации и народных депутатов Российской Федерации «не обязательно связывать с референдумом — Съезд народных депутатов может принять по ней решение».

Действительно, Съезд вправе решить вопрос о досрочных выборах народных депутатов Российской Федерации. Что касается Президента, то Съезд такое решение принимать не вправе, поскольку Президент избран не Съездом, а всенародным голосованием. Поэтому вопрос о досрочных выборах Президента может быть решен только референдумом.

2. Заявление Р.И. Хасбулатова о том, что «общество не созрело в своем движении к принятию новой Конституции», можно рассматривать как его личную позицию, которая противоречит решениям первого и последующих Съездов народных депутатов о необходимости разработки новой Конституции и вынесении основных положений новой Конституции на всероссийский референдум. Социально-экономическая и политическая ситуация в стране, наоборот, является объективным фактором скорейшего принятия новой Конституции. Следует учесть, что решение седьмого Съезда о назначении всероссийского референдума являлось обязательным для исполнения всеми должностными лицами в Российской Федерации. Призывы к неисполнению указанного решения Съезда со стороны Председателя Верховного Совета Российской Федерации свидетельствует о прямом нарушении им статей 1, 3, 5, 47, 99, 104, 109 (пункт 26), 115 Конституции Российской Федерации и явно не соответствуют статусу Председателя.

3. Неправомерно утверждение о том, что Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации «непропорционально расширили сферу исполнительной деятельности, в частности Президента, облекая его поистине сверхполномочиями».

Такое заявление не соответствует содержанию статей 104, 109, 121⁵, 125, 165¹ Конституции, закрепляющих полномочия всех трех ветвей власти. Ни о каких сверхполномочиях Президента по Конституции Российской Федерации говорить нельзя. Внесение же изменений в Конституцию, направленных на лишение Президента его полномочий, неизбежно нарушит конституционный баланс властей.

4. Выходит за рамки Конституции утверждаемый тезис о том, что «в стране нет органа власти выше Съезда, Съезду подвластны и Президент, и Верховный Совет, и Правительство Российской Федерации».

Подобное утверждение противоречит статьям 1, 2 и 3 Конституции, закрепляющим разделение властей и полновластие народа. Поэтому речь может идти, в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации, лишь о совместном применении статей 1, 3, 104, 121⁵, 125 и

165¹ Конституции. Всенародно избранный Президент подвластен не Съезду, который его не избирал, а избравшему его народу.

5. В выступлении предлагается внести поправки в ныне действующую Конституцию. Решить вопрос «об интегрированном институте «Съезд — Верховный Совет», то есть фактически ликвидировать Съезд, закрепив положение о том, что «высшим представительным и законодательным органом является двухпалатный Верховный Совет — парламент». Определить правовой статус Президента как главы государства. Вывести Правительство из подотчетности Президенту как главе исполнительной власти, подчинив его исключительно парламенту.

Предлагаемые поправки направлены по существу на изменение основ организации власти на федеральном уровне, основ государственного устройства Российской Федерации. Все эти вопросы могут быть решены только в новой Конституции, а не путем внесения изменений в действующую Конституцию Российской Федерации.

Таким образом, анализ выступления Р.И. Хасбулатова позволяет сделать вывод, что многие его высказывания и предложения направлены на неисполнение Конституции Российской Федерации, на нарушение основ конституционного строя — народовластия и разделения властей, на разрушение конституционно закрепленного устройства государственной власти.

Направляя настоящий запрос, считаем, что Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии со статьями 74 и 75 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации мог бы своевременно по собственной инициативе принять к своему производству и дать заключение о соответствии Конституции Российской Федерации действий Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова, связанных с его выступлением в г. Новосибирске 19 февраля 1993 года.

Народные депутаты Российской Федерации¹

¹ Фамилии подписантов не даются. — *Примеч. ред.*

ИЗ СТЕНОГРАММЫ
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 28 марта 1993 г.

**Сообщение председателя Счетной комиссии Съезда
Р.З. Чеботаревского о результатах
тайного голосования по вопросам об отрешении
Президента Российской Федерации и об отзыве
Председателя Верховного Совета Российской Федерации¹**

*Председательствует
заместитель Председателя Верховного Совета
Российской Федерации Ю.М. Воронин*

[...]

Председательствующий. Так, кворум для работы имеется. Слово предоставляется председателю Счетной комиссии народному депутату Чеботаревскому.

Р.З. Чеботаревский. Уважаемый Съезд! Уважаемый Президиум! На ваше утверждение предлагается протокол № 3 Счетной комиссии девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации о результатах тайного голосования по отрешению от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича от 28 марта 1993 года.

«В соответствии с пунктом 13 части третьей статьи 104 и статьей 121¹⁰ Конституции Российской Федерации Счетная комиссия произвела подсчет голосов, поданных при голосовании за отрешение от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича и установила: в бюллетень для тайного голосования за отрешение от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича была внесена кандидатура Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича.

Общее число народных депутатов Российской Федерации — 1033, число народных депутатов Российской Федерации, получивших избира-

¹ Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26—29 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. М., 1994. С. 311—314.

тельные бюллетени, — 924. При вскрытии ящиков для голосования обнаружено 909 бюллетеней, недействительных бюллетеней — 24.

Поданные голоса распределились следующим образом: за отрешение — 617, против отрешения — 268.

Таким образом, за отрешение от должности Президента Российской Федерации Ельцина Бориса Николаевича проголосовало менее большинства в две трети голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации, и он не считается отрешенным от должности Президента Российской Федерации». Подписи председателя Счетной комиссии, секретаря, членов Счетной комиссии имеются.

Прошу утвердить.

Председательствующий. Уважаемые народные депутаты, будут ли вопросы по протоколу № 3 к председателю Счетной комиссии? Нет. Тогда позволите поставить на утверждение протокол № 3 Счетной комиссии.

Извините, второй микрофон.

Г.И. Задонский, Молодогвардейский территориальный избирательный округ, г. Москва.

У меня вопрос по порядку ведения. Дело в том, что перед тем, как мы пошли на голосование, я ставил вопрос о неправомерности той процедуры отрешения Президента, которую мы с вами определили. Если сейчас мы утверждаем это решение, то есть результаты голосования, это будет означать, что Съезд сегодня опять нарушил Конституцию. Он это сделал вчера по отношению к Миронову, а сегодня — по отношению к Президенту.

Спасибо.

Председательствующий. Ставится на голосование предложение Счетной комиссии об утверждении протокола № 3. Прошу народных депутатов проголосовать.

Результаты голосования

Кворум для принятия решения...517

Проголосовало «за».....768

Проголосовало «против».....15

Воздержалось.....15

Всего проголосовало.....798

Не голосовало.....3

Принимается. Пожалуйста.

Р.З. Чеботаревский. На ваше утверждение предлагается протокол № 4 Счетной комиссии девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации о результатах тайного голосования по

отзыву Председателя Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатова Руслана Имановича от 28 марта 1993 года.

«В соответствии со статьей 115 Конституции Российской Федерации Счетная комиссия произвела подсчет голосов, поданных при голосовании по отзыву Председателя Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатова Руслана Имановича, и установила: в бюллетень для тайного голосования по вопросу об отзыве Председателя Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатова была внесена кандидатура Председателя Верховного Совета Российской Федерации.

Общее число народных депутатов Российской Федерации — 1033, число народных депутатов Российской Федерации, получивших избирательные бюллетени, — 924. При вскрытии ящиков для голосования обнаружено 909 бюллетеней, недействительных бюллетеней — 12.

Поданные голоса распределились следующим образом: за отзыв — 339, против отзыва — 558.

Таким образом, за отзыв Председателя Верховного Совета Российской Федерации проголосовало менее половины народных депутатов Российской Федерации, и он не считается отозванным с должности Председателя Верховного Совета Российской Федерации». Подписи председателя Счетной комиссии, секретаря Счетной комиссии, членов Счетной комиссии имеются.

Прошу утвердить. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Будут ли у народных депутатов вопросы к председателю Счетной комиссии по протоколу № 4? Нет. Тогда позвольте поставить на голосование утверждение протокола № 4.

Результаты голосования

Кворум для принятия решения...517

Проголосовало «за».....779

Проголосовало «против».....11

Воздержалось.....7

Всего проголосовало.....797

Не голосовало.....2

Принимается. Спасибо.

Слово предоставляется Председателю Верховного Совета Руслану Имановичу Хасбулатову. (*Аплодисменты.*)

Р.И. Хасбулатов. Уважаемые народные депутаты! Откровенно говоря, я очень удивлен этими результатами. За три года, с тех пор как я, будучи первым заместителем, затем Председателем Верховного Совета, пытаюсь осуществлять эту очень нелегкую работу... Мне казалось, есть основания быть мною недовольными гораздо большему количеству де-

путатов. Оказывается, всего лишь 339. Так что большое спасибо за то, что вы еще раз подчеркнули свое доверие.

Всем нам надо очень серьезно подумать над этими результатами. Давайте будем откровенны: результаты голосования, конечно, несподручимо. Съезд и Верховный Совет вправе по своей инициативе практически в любое время заменить Председателя Верховного Совета, и в этом не следует усматривать ни драмы, ни трагедии. Таков статус высшего представительного органа, тем более, когда в его составе имеется достаточное количество достойных людей. Другое дело, когда огромное количество депутатов в строгом соответствии с Конституцией, на основе заключения Конституционного Суда, повторяю, на базе Конституции, на основе соблюдения всех процедурных норм едва не отрешают от должности Президента. Вот этот сигнал нам надо всем осмыслить, очень серьезно осмыслить.

Следовательно, речь идет об очень серьезной общенациональной проблеме, от решения которой мы с вами не можем устранимся. И нам надо подумать, еще раз подумать о тех решениях, которые предстоит принять и завтра, и в будущей нашей деятельности, для того чтобы действенным образом повернуть социально-экономическую ситуацию в стране так, чтобы осуществление решительных реформаторских действий дало нашим людям реальное облегчение.

Полагаю, именно здесь корень всех наших проблем и нашей трагедии, она очевидна, она присутствует в нашей жизни, но мы ее пытаемся победить.

Еще раз благодарю за доверие, уважаемые народные депутаты!
(Аплодисменты.)

ВЫСТУПЛЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БОРИСА НИКОЛАЕВИЧА ЕЛЬЦИНА
НА МИТИНГЕ У ВАСИЛЬЕВСКОГО СПУСКА
28 марта 1993 г.¹

(Митинг многогласно скандирует: «Ельцин! Ельцин! Ельцин!».)

Б.Н. Ельцин. Наконец снова Москва проснулась. Немножко был такой период временного затишья. Сейчас Москва, москвичи решили прямым своим участием сказать свой голос в защиту первого всенародно избранного Президента России. *(Возгласы: «Ура!», «Ура!».)*

Что я могу сказать? Трудное это было время с 12 июня 91 года, трудное во всех отношениях — трудно вам, трудно жителям России, трудно Президенту. Мы встали на совершенно другой путь. Мы сбросили ярмо тоталитаризма. Мы сбросили ярмо коммунизма. Мы встали на путь цивилизованной страны, цивилизованной демократии. Поэтому, конечно, тем, кому мы наступили на мозоль, им неудобно.

И национал-демократы, и другие «бывшие», как говорят, конечно, используют сейчас все силы для того, чтобы все-таки Ельцина уничтожить, если не физически, то сместить. *(Возгласы: «Не позволим!», «Ельцин!», «Ельцин!», «Ельцин!».)*

Я не из гениальных и талантливых авторов, но просто фраза такая была у Варенникова из «Матросской тишины»: «Единственный, с кем Горбачев не смог справиться, так это с Ельциным!».

И вот вы сегодня пришли вовремя, как раз угадали тот день, когда решается судьба Президента, судьба ваша, судьба России, россиян.

Вы знаете, что такое наш Съезд. *(Возгласы: «Знаем!». Отдельные выкрики.)*

Я первый поставил вопрос о том, что есть и у россиян какие-то вопросы к Президенту, но только народ, который избирал Президента, он и может решить его судьбу. *(Возгласы: «Ура!».)* И я поставил вопрос о референдуме 25 апреля, чтобы россияне сказали: если «да», так «да». Я тогда с еще большим рвением буду работать. Если «нет», уйду в отставку. *(Возгласы: «Ельцин!», «Ельцин!», «Ельцин!».)*

Я множество предложений компромиссных дал, может быть, излишне компромиссных. В конце концов референдум мы им не отдаем. И я об этом на Съезде сказал. Тогда поставили вопрос, чтобы сегодня, и сейчас

¹ Архив ФКР.

идет через тайное голосование через кабины, голосование об отстранении, отрешении от должности первого народом избранного Президента России. (*Скандируют: «Ельцин!», «Ельцин!», «Ельцин!».*)

Кто-то хочет взять на себя ответственность, чтобы забурлила Россия, чтобы начались беспорядки. Это будет на их совести.

Я, вы понимаете, в таком положении, что больше ничего вам сказать не могу. Только надо ждать примерно часа два–три, чтобы догадаться, когда там определится судьба. Но я должен сказать: и здесь нарушен Закон, потому что специального заключения об импичменте Президента, якобы нарушившего Закон, а все идет оттого, что я выступил и обратился к народу 20 марта. За это меня судят, за то, что я к народу обратился! (*Возгласы: «Позор!», «Позор!».*)

Не им, этим шестистам, решать судьбу России. Я не подчинюсь, я подчинюсь воле народу. (*Возгласы, аплодисменты. Скандируют: «Ельцин!», «Ельцин!», «Ельцин!».*)

Е. Боннэр. Борис Николаевич, я уже выступала. Как можно отстранить Президента, которого мы избрали. Весьма глупо думать, что тысяча избранных в другой стране депутатов могут изменить сегодняшнюю Россию.

Борис Николаевич, не пугайте нас. Мы умнее, чем думают за Кремлевской стеной, и мы не дадим развязать гражданскую войну. Ее в стране не будет! Гражданская война — это пугало, которое придумали те, кто не хотят народного волеизъявления.

Мне 70 лет. Я тоже с народом воевала и сидела в окопах. Я всю свою трудовую жизнь принимала новорожденных детей у этого народа. И я его знаю лучше, чем те, кто там сидит. Я нормальный пенсионер, но я добавляю, гонорары у меня есть. Да, я пишу. Между прочим, не такие большие. Но я живу как все, и я знаю, как нам трудно.

Вас хотят свалить только за одно: за то, что Вы не даете вернуть старое. Но мы его не приемлем. Мы сыты по горло и по маковку. (*Продолжительные аплодисменты.*)

*Всероссийская Государственная Телерадиовещательная Компания
Дирекция информационных радиопрограмм*

СТЕНОГРАММА ВЫСТУПЛЕНИЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Б.Н. ЕЛЬЦИНА

НА МИТИНГЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СИЛ
НА ВАСИЛЬЕВСКОМ СПУСКЕ

28 марта 1993 года в 22.20¹

Дорогие друзья, дорогие москвичи! Можно только вспомнить, правда, погода тогда была несколько другая, август 1991 года. Тогда победили москвичи. И сегодня победили москвичи. Кто-то благодарит депутатов, а я благодарю москвичей, я благодарю вас, которые здесь практически с утра. Большинство из вас. Вся площадь, сто с лишним тысяч человек. Я благодарю за поддержку и клянусь вам: сделаю все для того, чтобы не подвести ваше доверие. Ради этого я и служу. Спасибо большое, с победой вас большой.

(Крики: «Ельцин, Ельцин!».)

Конечно, сценарий был подготовлен специалистами из бывшего ЦК КПСС. А потому коммунистический переворот не состоялся. А потому победил народ, а потому победила реформа, победила демократия, победила молодая Россия, которая сейчас будет двигаться вперед. Уверен, что в этом году, конечно, лучше, чем в прошлом — очень тяжелом году.

(Крики: «Съезд — долой!».)

Я благодарю Правительство, которое в этот трудный момент сказал — все, весь состав практически Правительства сказал — мы с Президентом. И не дрогнули. Сегодня митинги, ну, поменьше, может, конечно, но в сотнях городов и районов нашей России. Поэтому можно сказать спасибо всем россиянам за эту поддержку и за эту победу. За то, что вы так действовали. Эта победа оказалась реальностью. Спасибо еще раз вам, дорогие друзья.

(Крики: «Россия, Россия!».)

Спасибо.

Пресс-центр Верховного Совета
Российской Федерации

¹ Архив ФКР.

**ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РФ Р.И. ХАСБУЛАТОВА
НА СОВЕЩАНИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВСЕХ УРОВНЕЙ
12 апреля 1993 г.**

Россия — тревоги и надежды¹

**1. Представительная власть
и характер политических противоречий в обществе**

Уважаемые участники совещания!

Я хотел бы сразу сказать о том, что совещание представительных органов власти нами планировалось провести уже изрядное время тому назад. Но нас все время отвлекали сложные политические процессы, переходящие в конфликты, в связи с чем это давно запланированное и вполне закономерное совещание отодвигалось. Наконец, мы все-таки сумели собрать вас. Вы, работники представительных органов представительной власти, Советов, очень хорошо представляете, что говорить о демократии вне представительных органов власти — просто химера, поэтому всякие попытки под видом разных политических настроений уничтожить представительную власть означают прямой возврат к какой-либо разновидности тоталитаризма.

Мы этого не допускали и не допустим. Это должно быть очевидно для всех раз и навсегда. В этот достаточно ответственный час для судеб Отечества мы собрались отнюдь не для ведения кампаний, а для того, чтобы очень серьезно поговорить о тех проблемах, которые существуют реально и с которыми вы сталкиваетесь прежде всего. Одни из этих проблем чисто жизненные, объективные, связанные во многом с нынешним очень сложным переходным состоянием нашего общества. Вторая группа проблем — наносная, искусственная, как следствие политических игр, как следствие амбиций, противостояния, всего того, что практически не нужно нашему обществу, всего того, что обществом в целом отвергается.

Наша задача заключается в том, чтобы вычлнить, что же действительно надо решать, каковы наши силы и возможности справиться с этими объективными трудностями, от чего нам следует отказаться.

Конечно, в каждом регионе есть своя специфика, но есть и общие сложные задачи. Мне кажется, что мы можем обменяться мнениями, опытом, сделать выводы и для себя, и на уровне Верховного Совета, и на уровне других центральных властей. Это очень важно, так как Россия — огромная

¹ Российская газета. 1993. 13 апр.

федеративная страна, и если не опираться на регионы, на местные власти, на население, то любая реформа будет обречена на провал. Так было раньше, и нельзя повторять этот печальный опыт.

Но, к сожалению, эти лозунги хотя и разделяются всеми в последнее время, но во многом остаются на бумаге. Практически перенос тяжести на регионы не осуществляется. Не осуществляется это в том числе и по вине Верховного Совета, и по вине федерального Правительства, и огромного чиновничества, которое нашло свое собственное поле для саморазвития, для экспансии. Конечно, ему не нужна никакая сильная эффективная власть в центре и тем более какое-то волеизъявление народа. И в целом проблема федерализма требует особого внимания и серьезной проработки.

Уважаемые участники совещания!

Демократические институты в нашем обществе еще рождаются, причем трудно, конфликтно. Свою роль, безусловно, играет и автократическое сознание не только широких слоев населения (это факт, и вы это знаете), но и в головах носителей власти, и особенно у так называемых отцов русской демократии.

Основу современной демократии составляют прежде всего представительные органы государства, через которые народ осуществляет непосредственно свое народовластие. В этом и заключается представительность этих органов власти. И по-настоящему представительная власть в форме Советов, как это ни парадоксально звучит, у нас только формируется. На сегодняшний день нет не только всевластия Советов, хотя это и стало расхожей фразой, но у них, у Советов, нет даже тех традиционных полноценных функций, которые столетиями выполняют муниципалитеты и коммуны в тех странах, которые мы привыкли называть демократическими.

Поэтому главное направление нашего развития (может быть, мы об этом и не особенно говорили вслух) заключалось в последние два года в том, чтобы осуществить именно муниципализацию Советов, дать им возможность осуществлять действительное народовластие. Именно с таких позиций мы рассматриваем сегодняшнее совещание, которое, как я говорил, готовили давно, а не к определенному событию. И думается, что мы сможем основательно поговорить о наших проблемах, обменяться опытом и сделать выводы.

Конечно, реальная жизнь накладывает свой отпечаток и на наше собрание. Ожидание и тревога — эти чувства сегодня преобладают в общественном сознании. События последних месяцев, кульминационными точками которых стали седьмой, восьмой, а затем и девятый Съезды народных депутатов, свидетельствуют о том, что общество до сих пор не смогло найти выход из кризисной ситуации. В этих условиях главная задача — и девятый Съезд ее в общем-то выполнил — не дать событиям выйти из конституционной колеи. Но снять до конца эту угрозу Съезду не удалось. И это понятно, ибо глубинные причины кризисного положения нашего общества — в нынешнем состоянии экономики, в результатах проводимой социально-

экономической политики, в катастрофическом снижении доверия ко всем институтам государственной власти.

Еще шестой Съезд народных депутатов год назад, в апреле, подчеркнул — необходим поворот в социально-экономической политике. Вместо этого, к сожалению, мы столкнулись сначала с игнорированием решений этого Съезда, а в последующий период — с открытым курсом на разгон законодательных и представительных органов власти, с попыткой установить контроль над судебной властью, прокурорским надзором, с жесткой цензурой прессы.

Недавно, во второй половине марта, мы имели дело с заранее запрограммированным сценарием, последний акт которого означал бы начало новой тоталитарной системы, полный откат от демократических приобретений 80–90-х годов. Напрашиваются исторические аналогии: провалы экономической политики сталинского режима, обусловленные отказом от нэпа, вызвали массовое недовольство людей. И тогда в ответ политический режим отказался от тех слабых побегов демократии, которые начали развиваться в условиях нэпа, и открыто перешел к политике репрессий. Вот и сегодня видный деморос Миронов уже составил за своей подписью списки народных депутатов России, включая Председателя Верховного Совета, которых необходимо интернировать.

И в сегодняшнем сценарии разговоры о референдуме, компромиссах, согласии выступают не более чем уловкой, дымовой завесой истинных намерений сил, делающих ставку на окончательную компрометацию высших органов власти — съезда, депутатов. Верховного Совета; делается ставка на исключение их из правового пространства, формирования внутренней, внешней и оборонной политики государства и на установление режима личной власти.

2. О социально-экономической политике

Каково социально-экономическое положение, какова социально-экономическая политика на сегодняшний день? На очередном, десятом Съезде, по-видимому, предстоит детальное обсуждение проблем хода экономических преобразований. Вы знаете, мы наметили дату — июнь 1993 года. Мы намерены твердо придерживаться созыва десятого Съезда именно в июне.

Времени для работы новому правительству было, конечно, явно недостаточно для того, чтобы можно было ожидать серьезных перемен к лучшему в сфере социально-экономических результатов. Но вместе с тем три месяца в наше спрессованное время — это вполне достаточный срок, чтобы понять: учтены ли уроки краха первоначального этапа реформ, наметились ли сдвиги, поворот в экономических преобразованиях, предусмотренные решениями седьмого и восьмого Съездов народных депутатов.

Положительный ответ на эти вопросы вряд ли сегодня можно дать. И едва ли здесь требуются особые доказательства — настолько это очевид-

но. Экономика все более втягивается в разрушительную фазу своего развития. Жизненный уровень людей падает, и вы это знаете гораздо лучше, чем мы. Директорам предприятий все сложнее удерживать производство, обеспечивать работников и их семьи заработной платой, а их детей — детскими садами и яслями. Честные предприниматели растеряны и шокированы. Большинство работников культуры, науки, просвещения, здравоохранения — в отчаянии.

Верховный Совет стремится облегчить положение людей. Ввел систему корректировки заработной платы, пенсий, пособий, стипендий в зависимости от роста инфляции. Верховный Совет пытается блокировать разрушительные процессы в промышленности, грозящие перерасти в хаос.

Анализ действительного положения дел в экономике показывает, что пропасть, в которую вошла в начале 1992 года страна, углубляется. Кризис поразил всю общественно-экономическую систему. Падение производства в промышленности в 1991, 1992 годах и в начале 1993 года суммарно составило около 40 процентов, то есть превысило в целом объем падения производства в первый год войны.

Во-первых, катастрофически нарастает инфляция, уничтожая цену рубля. Набирает все большую энергию пляска цен. В январе–марте потребительские цены выросли против соответствующего периода прошлого года почти в 9 раз. Еще более высокими темпами росли оптовые цены. Все это полностью блокирует инвестиционный процесс, сводит его на нет.

Во-вторых, начинается по существу исчезновение жизненно важных видов производства. Да и как иначе понимать масштабы падения производства. В январе–марте нынешнего года это снижение против соответствующего периода прошлого года составило по обуви 45 процентов, хлопчатобумажным тканям — 64 процента. А по всей легкой промышленности падение производства — на 40 процентов. И это — при постоянно существовавшем дефиците на эти товары.

В-третьих, стремительно разрушается научный потенциал страны. Ученые, элита науки, покидают Россию. Научно-производственные коллективы, способные давать продукцию на мировом уровне, бездействуют. В крайне тяжелом положении оказались научные городки.

Разрушительные удары продолжают наноситься по всем сферам жизнедеятельности человека. Вы знаете, что резко ухудшилось и ухудшается питание людей. Смертность населения превысила рождаемость. Рухают устои человеческого общежития, падает нравственность, девальвируются слово, честь. Все уже стало покупаться и продаваться. Речь идет лишь о цене. Лишаясь многих морально-нравственных опор, значительная часть общества оказывается в полосе деградации и разложения. Разочарование охватило большинство населения, потеряна вера в реформаторов.

Мощные удары по обществу нанесла преступность, борьба с которой ведется очень и очень вяло. Тревожит растущее число самоубийств. Многие воспринимают сейчас свою жизнь как крах. Наиболее высокими темпа-

ми растет смертность среди подростков, что напрямую связано с ростом алкоголизма и наркомании, чувством отчаяния и безысходности. Если в ближайшее время уровень смертности сохранится таким же высоким, как и сегодня, то треть поколения юношей, которым сейчас 16 лет, не доживет до 60 лет. И на этом фоне массового обнищания и деградации в ужасающих, варварских формах происходит обогащение кучки новых воротил, тесно связанных с политическим режимом и выступающих его основной социальной опоркой. А это, разумеется, очень и очень далеко от интересов экономического, политического, социального и нравственного возрождения России.

Вывод ясен: избранные методы и средства экономических изменений, а главное, монетаристский механизм достижения намеченных ориентиров — это та самая схема, в плену которой все еще продолжают оставаться и вновь сформированное Правительство, и его идеологические вожди. Бездушное следование этой концепции в неадекватной для нее среде, конечно же, может иметь еще более тяжелые последствия, чем предыдущая дилетантская ее реализация.

Об этом можно прямо говорить, наблюдая за крайне тревожными и опасными действиями и выступлениями нового министра финансов, который однажды уже содействовал неудачам Правительства Силаева. Чего может стоить, предположим, слепое использование рецептов жесткого ограничения роста кредитно-денежной массы? Неплатежей, которые под давлением Верховного Совета на Правительство и Центральный банк удалось развязать в прошлом году? Сегодня это может обернуться неуправляемой цепной реакцией банкротств, разрушением производств.

Уроки, к сожалению, нас ничему не научили. Правительство по существу не обновлено, легитимность премьера не реализована, курс реформ практически не скорректирован, он даже не сформирован. И в этих условиях говорить о всесии Съезда и Верховного Совета по крайней мере просто некорректно. Это скорее всего слабость и Съезда, и Верховного Совета, их неспособность заставить исполнительную власть реализовать законы. Здесь налицо явный дисбаланс властей. Если уж кого и надо усилить, то в первую очередь высшую законодательную и в целом представительную власть, ее способность добиваться выполнения принятых решений.

Еще одна догма мощно довлечет над Правительством — отказ под видом борьбы с монополизмом от крупного производства, современных форм его организации и государственного регулирования. Происходит в буквальном смысле выкорчевывание из структуры крупных объединений наиболее технологических современных цехов и подразделений, в результате чего все эти производства практически обрекаются на гибель.

Произвол и хаос в экономике под лозунгами народной приватизации привели к тому, что стоимость национального богатства страны обесценена в 20–25 раз. Об этом наглядно свидетельствует заниженный именно в

20–25 раз курс рубля, многочисленные, о которых вы хорошо знаете, случаи продажи предприятий за бесценок.

Опасные процессы идут на селе. Возьмите такой вопрос: сегодня мы вынуждены сокращать поголовье, в том числе нередко и племенного скота, что не допускалось даже в критические моменты истории нашего Отечества. Это уже привело к резкому падению производства мяса и молока, которых и так всегда недоставало. О нынешних ценах на эти продукты и говорить не приходится. Почему же продолжается этот уже давно обанкротившийся курс в экономической политике? По-видимому, это связано с тем, что новыми руководителями правительства не использован данный седьмым Съездом шанс на перемены.

В то же время ясно, что в современный период надо реализовать идею сильного федерального правительства, которое действительно может улучшить состояние экономики, реально ответить за положение дел в стране.

Не изменив ситуацию, оставив исполнительную власть рыхлой, безответственной перед парламентом, в стране ничего не изменится, положение будет ухудшаться. Правительство должно нести ответственность исключительно перед парламентом, «коллективный же Распутин», как образно сказал о нынешнем окружении Президента один из выступавших на девятом Съезде, приведет к краху России, ее развалу, гибели Отечества. Неужели это не ясно нашим согражданин сегодня?

Внеся необходимые поправки в Конституцию, седьмой Съезд расширил полномочия федерального Правительства. Практически все, чего добивалась исполнительная власть для осуществления экономической реформы, она получила. Но этот факт почему-то замалчивается. Ясно, почему замалчивается, — позитивных результатов нет.

Парламент готов к конструктивной, деловой работе, чтобы к июньскому Съезду иметь уже определенные успехи, особенно в социально-экономической сфере. Мы принимаем нужные для реформ законы, улучшаем законы, принятые ранее, — нужно лишь их грамотное и профессиональное исполнение Президентом и Правительством. Это надо делать вместо параллельного и зачастую безграмотного законотворчества через печально знаменитые еще в горбачевские времена указы. Определенную надежду мы связываем с продолжением работы «круглого стола», образованного совместным решением Президиума Верховного Совета и Правительства Российской Федерации по поручению седьмого Съезда народных депутатов. Первые заседания «круглого стола» показали готовность его участников искать пути согласия. В настоящее время идет подготовка своего рода экономического пакта согласия, рамочного соглашения основных общественных сил по вопросу механизма осуществления экономической реформы.

Нам нужно ответственное правительство народного доверия и согласия, нужно, чтобы это правительство не стремилось делить нас, граждан России, на «белых», «красных», «черных», «желтых» и так далее. Формирование правительства на началах общенационального согласия явится важной

предпосылкой эффективности экономических преобразований в стране. Именно об этом говорилось и на девятом Съезде народных депутатов. Судя по первой реакции, это не встретило понимания со стороны исполнительной власти, хотя эту же идею подтвердил в выступлении на Съезде сам Президент. Не сомневаюсь, что жизнь заставит прийти к необходимости практического претворения ее в жизнь, если, разумеется, мы хотим углубления согласия, а не углубления конфронтации. В том-то и дело, что многие влиятельные силы хотят конфликтов, провоцируют конфликты, поэтому я и обращаюсь к вам, к нашим согражданам: люди, будьте осторожны и бдительны, не дайте себя ни запугать, ни обмануть! Сегодня лжи слишком много в нашем обществе, никогда не было столько лжи, как сегодня. Конечно, формирование коалиционного правительства, правительства общенационального согласия до выборов на многопартийной основе — задача непростая, но те, кто отвергает эту идею в принципе, сознательно блокируют достижение согласия. Видимо, некоторые нынешние лидеры не понимают России, поэтому они постоянно смотрят очень далеко за ее пределы.

3. Конституция

Конституция, как вы знаете, — это тот законодательный стержень, который диктует всем без исключения гражданам любой страны подчинять свое поведение Основному Закону. Это аксиома. Разве преступник не найдёт себе оправдания, если высшие должностные лица станут открыто насмехаться над Основным Законом! Поэтому идея Конституции торжествует в течение столетий.

По сути, игнорировали Конституцию при коммунистическом правлении. Интересное дело! Напрашивается вывод о генетическом родстве нашего высшего политического режима с теми силами, которые отвергали Конституцию как Основной Закон.

В начале этого года в центре политической жизни оказались именно проблемы соблюдения Конституции Российской Федерации. В марте два Съезда народных депутатов — сначала восьмой, а потом девятый (внеочередной) специально рассмотрели и приняли решение о неотложных мерах по сохранению конституционного строя. Чем же объясняется обращение к вопросам соблюдения Конституции? Вы знаете, что Верховный Совет, затем Съезд народных депутатов были вынуждены заняться вопросами соблюдения Конституции вследствие участвовавших нарушений ее органами власти всех уровней, высшими должностными лицами, а также фронтально наступления на нынешнюю Конституцию со стороны лидеров партии, называющих себя демократами. Но на деле они следуют тактике большевиков с их необузданным стремлением всех сомневающихся и колеблющихся, не говоря уже о соперничающих, подмять, раздавить и уничтожить. Этот поток увлек и высшее должностное лицо государства.

До начала 1993 года критика действующей Конституции велась более или менее умеренно, с позиции понимания того, что нужно время, чтобы

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

тщательно готовить проект новой Конституции. Говорили о том, что надо принимать ее без спешки, спокойно и взвешенно и одновременно обновлять действующую Конституцию. Это нами и делалось.

Но в январе вдруг последовало заявление, что существующая Конституция никуда не годится, что этой Конституции Президент не присягал, что она стала совершенно другой в результате многочисленных дополнений и изменений. Более того, участились прямые нарушения Конституции, конституционной законности.

Сегодня речь идет уже не о несовершенствах и несоответствиях Конституции реалиям нашего переходного времени, потребностям реформы. Отрицают действующую Конституцию в целом как чуть ли не главное препятствие на пути обновления России. По существу, поставлена цель полностью дискредитировать действующую Конституцию, Конституционный Суд, фактически упразднить Конституцию и ввести в стране режим президентского правления. Это еще одна несостоявшаяся горбачевская идея.

Я повторяю, что за этим, конечно же, стоят цели прежде всего отвлечь внимание людей от провалов экономической политики, валить вину за них на Советы. Налицо стремление монополизировать власть для продолжения насильственного эксперимента над страной, «заткнуть рот» прессе и всем недовольным.

К сожалению, надо откровенно сказать: мы, руководство Верховного Совета и его Председатель, допустили грубую ошибку на седьмом Съезде народных депутатов. Как мы считали, принятое тогда постановление о стабилизации положения в стране было проявлением доброй воли, политическим компромиссом, способным ослабить конфликты. Но, к сожалению, этого не произошло.

Мы допустили на этом Съезде серьезное отступление от Конституции, так как своим постановлением серьезно ограничили права Верховного Совета и Правительства в интересах укрепления личной власти Президента. Например, Правительство лишалось права законодательной инициативы, в котором Президент усматривал возможность выхода Правительства из-под его личного руководства. Верховный Совет, в свою очередь, ограничивался в правах по формированию Правительства, контролю над исполнительной властью, возможности привлечения Президента к ответственности за антиконституционные действия. Конечно, все это нарушало принцип разумного разделения властей, их нормального взаимодействия и укрепления целостности, единства власти.

Но, повторяю, мы тогда рассматривали эти решения, во-первых, как временное явление, во-вторых, рассматривали их действительно как добрую волю, как знак согласия. Однако эти отступления от Конституции были расценены президентской властью как признак слабости законодателей. Интенсифицировались нападки на Верховный Совет, типичными стали постоянные нарушения конституционной законности со стороны должностных лиц Правительства и Администрации Президента.

Особенно опасный, взрывной заряд против Конституции несли в себе действия, выраженные в обращении Президента к народу 20 марта. В нем согласно заключению Конституционного Суда содержится около десятка грубых нарушений Конституции, которые по существу означали изменение политической системы и государственного строя, отход в сторону от демократии к примитивному авторитаризму, восстановлению в худшем виде командно-административной системы управления государством. Что касается заявления о том, что Президент освобождает себя от клятвы верности Конституции, так как она претерпела серьезные изменения, то оно просто нелепо. Неужели лучше было сохранять и Конституцию в той форме, какой она была весной 1990 года, 1991 года? Кстати, тогда в ней не было закреплено и право на частную собственность, отсутствовали принципы федерализма, отсутствовали положения о расширении самостоятельности органов местного самоуправления, не были зафиксированы права человека и так далее. Разве эта старая Конституция лучше служила бы реформам?

Или другой пример. Мы все были избраны народными депутатами Российской Федерации, был избран Президент, избран Конституционный Суд, но в Конституции об этом ничего не говорилось. Так что, как видите, если конкретно разобраться, в общем-то, от великого до смешного — один шаг, если бы это не было столь трагично.

Я еще раз хочу отметить: осуждение всех без исключения поправок и изменений, внесенных в Конституцию в 1990–1991 годах, — это просто несерьезно. Нужно, если речь идет о такой критике, дать анализ, что было внесено полезного, что — ненужного. А то, может быть, и вредного.

Например, стоило ли нам, парламентариям, создавать всесильного президента, способного не считаться даже с Основным Законом! А ведь изменения в Конституцию вносились начиная с первого Съезда народных депутатов всеми без исключения съездами. В том числе и тогда, когда Председателем Верховного Совета был нынешний Президент. Кстати, среди 330 поправок более 200 связаны с президентом. Причем более 70 процентов всех поправок, имеющих сущностный характер, как раз вносилось президентской стороной.

Но если это так, а это именно так, к чему же тогда заламывание рук и истерика по поводу того, что Конституция стала другой? Если бы она не стала другой, то многое из реформ было бы просто невозможным, особенно то, что связано с изменением форм собственности и положительными процессами в обществе. Конечно, это не означает, что не надо совершенствовать механизм внесения поправок в Конституцию. Но опять-таки это не должно останавливать этот самый законотворческий, конституционный процесс — мы будем делать все, чтобы разработать и принять новую Конституцию.

Однако какие бы надежды ни связывались с новой Конституцией, нельзя строить демократическое общество, пренебрегая действующей Конституцией. Рано или поздно, но общество должно было это понять. Жесткая реальность восьмого и особенно девятого Съездов народных депутатов,

жесткое реагирование на нарушения Конституции явились выражением осознания этой истины в общественном мнении.

При схожести рассматриваемых проблем, затрагивающих Конституцию, восьмой и девятый Съезды далеко не дублировали друг друга. Есть принципиальные особенности того и другого Съезда.

Восьмой Съезд народных депутатов явился как бы водоразделом между тем временем, когда прослеживалась явная тенденция пренебрежения Конституцией, и временем осознания необходимости строгого соблюдения их требований всеми должностными лицами, институтами власти, каждым гражданином. Съезд, по существу, открыл путь к нормальному конституционному процессу. Различные органы власти, в том числе законодательные, стали более отчетливо понимать, насколько важны решения представительной власти.

Но именно осознание необходимости следовать принципам конституционной законности настолько напугало тех, кто хотел бы и дальше разрушать основы конституционного строя, и особенно «взорвать» Советы, что они как раз и пошли на отчаянные, противозаконные шаги. Это, как вы знаете, и потребовало созыва девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов.

Девятый Съезд, хотя его и называют плохим съездом, стал своего рода спасителем Отечества. Если бы не было этого Съезда, я не уверен в том, что мы все еще имели бы единое российское Отечество. Заслуга девятого Съезда состоит в том, что он не только защитил Конституцию, но и впервые в истории России упредил неконституционные действия исполнительной власти, которые уже практически вводились. И кстати, их ход еще окончательно не остановлен.

Высший орган власти подверг резкой критике антиконституционные действия, дал политическую оценку этим опасным шагам, поставил в повестку дня вопрос об отрешении Президента от должности за нарушение Конституции на основе заключения Конституционного Суда, проявившего большое мужество и принципиальность.

4. О референдуме

Девятый съезд принял еще целый ряд решений, в том числе — о проведении референдума 25 апреля на всей территории России.

Это достаточно сложный вопрос. Сегодня у нас выступит председатель Центральной комиссии по проведению всероссийского референдума Казков Василий Иванович, он ответит на многие вопросы, нам надо будет посоветоваться, как организовать проведение референдума, с тем чтобы каждый гражданин действительно получил реальную возможность выразить свое собственное мнение. Но хотел бы тем не менее высказать здесь несколько соображений.

При подготовке к референдуму различным политическим общественным, профсоюзным силам, конечно же, должны быть обеспечены рав-

ные возможности. Недопустимо, чтобы какая-то одна ветвь власти или общественно-политическое объединение были поставлены в привилегированное положение. Это касается использования средств массовой информации, возможностей общения с людьми, обеспечения государственными финансовыми, материальными, техническими и прочими ресурсами какими-то иными подпольными каналами.

К сожалению, к нам поступают сообщения, в которых утверждается, что, например, хозяйственные организации, предприниматели и даже церкви обязаны вносить десятки миллионов рублей с целью создания непонятных фондов для поддержки каких-то групп людей, а попросту говоря, для подкупа людей, от которых будут выколачиваться четыре «да». Это уже государственный рэкет. Надо обязательно организовать общественный контроль через Советы, политические движения, усилить прокурорский надзор.

Следует отметить, что после принятия решения о референдуме политическая обстановка в стране значительно обострилась. Собственно, об этом мне приходилось говорить неоднократно.

Именно повышения уровня напряженности следовало ожидать в качестве первого результата такого решения.

Теперь, как мы видим, с новой силой вспыхнули политические баталии, которые интенсивно переносятся в регионы. В них вовлекаются массы людей. Но уже сегодня видно и то, что люди стали лучше понимать суть конфликта, не случайно так быстро везде стали формироваться комитеты в защиту Конституции и демократии.

Другой важный момент: в результате навязанных Съездам конфликтов серьезно ослаблены все ветви власти, то есть вся государственная власть в целом. Ведь власть, хотя и строится на принципе разделения, тем не менее едина. Поэтому противостояние исполнительной и законодательной властей ведет к их саморазрушению.

До импичмента Президента и отставки Председателя Верховного Совета, вы знаете, на Съезде дело не дошло. Депутаты поняли, что сейчас это грозило бы тотальным политическим обвалом. Я, правда, не имею в виду замену Председателя Верховного Совета, в этом никакой трагедии не было бы.

Сегодня сложился чрезвычайно хрупкий баланс сил. Он недолговечен, и разрешение противостояния должно произойти. Каким путем это произойдет? Это очень важный момент. Как это произойдет, какие силы окажутся на гребне политической волны? Вот основные вопросы ближайшего будущего, и на этом совещании этот аспект важно обсудить. Об этом надо думать сегодня всем честным людям нашего Отечества. В чьих руках окажется власть, устраивает ли наших людей импульсивность и непредсказуемость власти? На этот конкретный вопрос должен ответить каждый, кто придет на избирательный участок. Важно ведь не просто прийти на избирательный участок и формально зачеркнуть или не зачеркнуть что-то в бюллетенях или

не прийти на этот участок. Каждому предстоит сделать весьма ответственный выбор.

Много страхов нагнетается относительно возможности прихода к власти третьей силы в лице так называемых «красно-коричневых», а то и просто профашистских сил. Бродят по всему миру эмиссары, готовя общественное мнение к тому, что якобы вот-вот придут к власти «красно-коричневые» которые вновь восстановят диктаторские порядки. Конечно, ложь всегда не красива, красивой лжи не бывает. Но эту чудовищную ложь муссируют и разносят по всему миру, она дает свои отравленные плоды. Все обусловлено стремлением некоторых политиков видеть в нашей сегодняшней сложной реальности лишь два цвета — демократический и антидемократический, белый и черный. Если ты демократ, но не рьяный сторонник радикальных (то есть антиконституционных по своей сути) методов общественного развития, значит, выступаешь за возврат к прошлому, за реставрацию коммунистического тоталитаризма.

Но это совершенно искусственная картина. Реальность не такая. Она не укладывается в такое прокрустово ложе. Жизнь сложнее, много в ней других цветов и оттенков. Суть проблем заключается в том, что объективно необходимый переход к рыночной экономике — это длительный и сложный процесс, он требует своего разрешения через создание стабильных государственных институтов, а не через скачки и обнищание народа.

Трезвый учет этой сложной реальности и призывы избрать адекватные этим призывам методы и средства — это разве плохо? Кто же призывает вернуться к дореформенному периоду или отказаться от реформ? Единственное требование — реальная жизнь, давайте выработать наши методы адекватно этим реальностям. Сейчас у радикалов, находящихся у руля исполнительной власти (должен сказать это с большим сожалением), нет ни стратегических идей, ни социально-политической базы — это уже для всех очевидно.

Видимо, радикалы, находящиеся у власти, исчерпали свой потенциал мирного осуществления идей, которые находятся в их арсенале. Поэтому они прибегают, прямо или косвенно, к каким-то силовым методам решения. Это исключительно опасно. В поисках стратегических целей, которых нет, используются средства, связанные непосредственно с откатом от демократии.

Если бы у нас были достаточно прочные демократические институты власти, можно было бы не бояться никаких вождей. Сами институты, автономно развивающиеся, покоящиеся на мощной социальной поддержке, обеспечили бы свое воспроизводство на демократической основе. Но демократия у нас только нарождается, отсюда неустойчив сам демократический процесс, его демократические основы.

Откровенно говоря, разум подсказывает: тем, кто находится на вершине исполнительной власти, как никому другому, больше всего необходимы

компромисс и согласие. Только так можно обеспечить власть на законной основе. Нежелание усвоить это может иметь трагические последствия.

5. Выход из кризиса

Да, референдум — это важный политический акт, и его нужно нормально провести. Но каков бы ни был его исход, по большому счету он не решит наших главных проблем, а в лучшем случае лишь обозначит возможное поле дальнейших действий. В чем бы могли найти они свое выражение?

Главное — стабилизация. Аналитики хода экономической реформы считают, что продолжение политической конфронтации в центре грозит дальнейшей дестабилизацией, повышением спада производства а стране до 30 процентов к уже имеющемуся. Политическая же консолидация в центре позволит снизить падение производства до 10 процентов и удержать инфляцию в пределах 7—8 процентов в месяц.

Вывод напрашивается сам собой: каковы бы ни были итоги референдума, нужно выработать механизм национального согласия, общественного примирения и консенсуса, ибо отказ от этого согласия — это отказ от возрождения России, углубление кризиса с довольно-таки предсказуемыми последствиями. Могу вас уверить, парламент всегда был за согласие, за реформы, за честное выполнение обязательств, вытекающих из Конституции и законов Российской Федерации.

Наиболее вероятный исход референдума — необходимость проведения досрочных выборов и Президента, и народных депутатов. Я выступал, вы знаете, по крайней мере последние полгода, за одновременное и честное переизбрание и тех, и других институтов. Теперь уже, кажется, все понимают, что досрочные выборы означают необходимость проведения и новой политики. Вот этот момент надо усвоить.

Идеология и политика вождизма и неразрывно связанного с ним авторитаризма, будем надеяться, ушли в прошлое. Именно последние события убедительно показали их неприемлемость для страны. Мы втягиваемся в новый период, когда создаются условия для развития политического процесса исключительно в конституционных, демократических рамках. Мы все яснее понимаем, что демократия предполагает тесное сопряжение, сотрудничество и взаимный контроль властей и различных общественных сил. Мы все более ощущаем необходимость перенесения центра тяжести исполнительной власти от Президента к федеральному Правительству.

Одной из основных задач становится действительно создание правительства национального согласия, сформированного из профессионалов-прагматиков, опирающегося на ведущие силы, профсоюзы, пользующегося поддержкой регионов, которое сумело бы обеспечить стабилизацию обстановки и предотвратить развал страны. Причем правительство должно формироваться под программу антикризисных мер. Для этого важно определить экономический «коридор согласия».

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

Действовать нужно без промедления, выявить реальный, конкретный расклад политических сил, провести практические консультации Президента, главы Правительства, Верховного Совета с опорой на регионы и силы, представляющие жизненные интересы россиян, парламентские фракции, профсоюзы, лидеров наиболее влиятельных движений в нашем обществе. Все это можно сделать, как я уже говорил, в рамках постоянно действующего «круглого стола», на котором необходимо заключить пакт общественного, гражданского согласия относительно новой общей линии проведения реформ в стране.

Корректировка реформ, особенно в плане сильного социального наполнения экономических преобразований, значительное обновление кадрового состава верхних эшелонов власти, опора на реальные общественные центры притяжения и интересы регионов — это то, без чего уже сегодня нельзя обойтись, что бы мы ни говорили и что бы мы ни пытались сделать.

Подлинной «третьей силой» на новом этапе политического развития могут стать силы политического умеренного толка. Если хотите, центристские силы.

Политический процесс вплотную подошел к стадии, когда вполне определились ограниченность и выработанность ресурса людей, ориентировавшихся прежде всего на разрушение, но не способных к созидательной деятельности. Именно в этом обреченность радикалов, правящих страной.

Поэтому, вообще говоря, нет ничего необычного в том, что происходит в стране. Здесь естественная историческая логика самого революционного процесса. Эти силы сделали свое дело, они разрушили. Теперь наступило время других — созидателей. Кстати говоря, пример Литвы красноречиво свидетельствует об этом.

Именно такой заменой в демократическом обществе является испытанный институт свободных выборов. И у нас ориентация на выборы может способствовать переводу нынешнего острейшего политического противостояния и противоборства в мирную предвыборную кампанию. Досрочные и одновременные выборы той или иной ветви власти становятся, по всей видимости, неизбежными. К этому важно отнестись спокойно, без каких-либо страхов. Эти страхи можно преодолеть, если действовать строго в соответствии с Конституцией и законодательством.

Возможно, что выборы дадут мощный стимул развитию демократического процесса в рамках закона, усилению народившихся уже и партий, и общественных движений. Они позволят выявить действительно, а не дутое общественное влияние, выявить реальную волю избирателей. На их основе можно будет уже и достичь общественного согласия и сформировать новое правительство, уже опирающееся действительно на доверие людей. Прогнозируя наиболее вероятный вариант развития политического процесса, можно предположить, что после референдума по его итогам, вполне возможно, нужно будет вновь созвать внеочередной Съезд народных депутатов, на котором определить вопрос о возможных досрочных выборах. И, ко-

нечно, в связи с этим нам всем надо подготовиться к тому, чтобы созвать этот Съезд, если он будет необходим.

Причем хотел бы сказать два слова. Почему обязательно мы должны созвать Съезд? Да, у нас много огрехов в Конституции. Дело в том, что сам Верховный Совет без Съезда — неполноценный законодательный орган, и он может действовать как эффективный законодательный и контрольный орган только в связке. Основные положения Конституции и принимаемые нами новые законы необходимо проводить сегодня через Съезд.

Разгони Съезд — Верховный Совет останется практически бесправным. Так вот чего, видимо, не понимают наши сограждане, которым преподносят наиболее, мягко говоря, умильные сцены из деятельности Съезда, специально настраивая общество против Съезда, вызывая антисъездовские настроения. Но пусть будет такая демократия, она видима. Наверное, гораздо хуже для населения, когда решения принимаются тайно, никто их не знает, но зато посреди ночи семью будят грохот кованых сапог и тяжелый стук в дверь. Такие тайные решения, наверное, меньше устроят наше население, чем громкие, шумные и даже скандальные съезды. Они ведь происходят на виду у всего мира. Решения Съездов подвергаются, естественно, критическому анализу со стороны всего нашего общества. Но здесь можно видеть и положительную сторону. Именно этот Съезд и держит в определенном страхе те силы, которые хотели бы установить авторитарный режим. Ведь это тоже надо понимать.

6. Советы в новых условиях

Несколько суждений о деятельности Советов как представительных органов власти. Первое. Теперь, когда подготовка к референдуму — важнейшему политическому событию — развернулась во всю мощь, вы сами видите, и все политические силы, которые пренебрежительно относились и относятся к представительным органам власти, тоже видят, что представительные органы именно выступают главным гарантом сохранения демократического характера осуществляемых в стране преобразований.

Именно представительным органам власти и надлежит контролировать проведение важнейшего политического события — референдума. Это конституционная обязанность представительных органов власти, и вы обязаны реализовать эту конституционную обязанность.

Второе. Советы в настоящее время имеют возрастающее значение в укреплении и развитии федеративных начал в отпоре любым проявлениям сепаратизма и национализма, поощряемым попыткам регионализации России, расчленения ее на многочисленные удельные княжества. Именно представительным органам власти, имеющим сложную и в то же время очень эффективную сеть представительных институтов, как раз и отводится главная роль в сохранении единства и целостности Российской Федерации, особенно в условиях продолжающегося падения доверия к центру, ко всем институтам этого центра. В растущей нестабильности обстановки Со-

веты выступают как выразители подлинных интересов большинства населения и могут, конечно, играть поистине незаменимую роль в налаживании конструктивного взаимодействия различных общественных сил и групп и не допускать развязывания конфликтного развития событий. Других сил, которые могли бы выполнять эти функции, кроме Советов как представительных органов власти, нет и быть практически не может. Нет их!

Третье. Чрезвычайно важное место отводится сегодня Советам в развитии социально-экономических процессов, в проведении рыночных преобразований на своих территориях. Это прежде всего заметно по таким вопросам, как бюджет регионов, меры по углублению экономических реформ и стабилизации экономического положения, приватизация государственной и муниципальной собственности, проведение земельной реформы, освоение недр, охрана окружающей среды и другое.

Четвертое. Будем откровенны: при всех шумных реверансах рыночным реформам исполнительная власть как в центре, так и на местах оказывается подчас просто не в состоянии эффективно провести их в жизнь. Сказываются и низкий профессионализм радикальных реформаторов, оторванность их от реальной жизни, растущая подобно злокачественной опухоли коррумпированность государственного аппарата на всех уровнях, особенно здесь, в центре.

В этих условиях Советы, депутатский корпус просто обязаны оказать исполнительным структурам необходимое содействие, деловую помощь в решении практических проблем. Жизнь показывает, что там, где действительно решаются общие вопросы, где депутаты, Советы искренне заинтересованы вместе с администрациями решать эти проблемы, и противоречий-то нет. Да и уже давным-давно эти противоречия даже на областном, краевом уровне между Советами и администрациями были бы решены, в том числе и при участии руководства Верховного Совета, если бы они искусственно не раздувались.

Жизнь показывает, что как раз там, где местные власти озабочены реальными проблемами, — там действительно все противоречия не выносятся на поверхность и не становятся объектом спекуляции, а решаются в повседневной работе.

Пятое. Крайне важна в современных условиях деятельность Советов по усилению социальной защищенности населения. Пожалуй, одна из основных причин неудовлетворительного хода реформ состоит в их кабинетно-технократическом характере, пагубные последствия которого для материального положения различных слоев населения очевидны.

Я хотел бы сказать, что эта наша критика вообще-то усваивается сейчас, и даже Президентом и Правительством. Многие делается для того, чтобы как-то социально ориентировать реформы. Но делается это очень стихийно, импульсивно. Например, у нас есть закон, который принят Верховным Советом вопреки давлению Президента, Правительства. В соответствии с ним мы на законных основаниях, повторяю, ежеквартально повы-

шаем пенсии, пособия, стипендии и так далее. Но политические игры так далеко заносят, что пытаются перехватить инициативу Верховного Совета и издают декреты, издают указы о выделении якобы сотни миллиардов рублей на повышение заработной платы, пенсий, пособий и так далее.

Но ведь ясно, друзья, что бюджетом по Конституции распоряжается только Верховный Совет. Ясное дело, что ни Президент, ни Правительство — никто не может ни одной копейки расходовать на любые цели без согласия Верховного Совета. А тут искусственные игры, кому они нужны? Разве дело в том, кто принял решение: Верховный Совет, Президент или Правительство? Важно, чтобы эти решения были своевременно приняты, важно, чтобы эти решения опирались на реальные финансовые возможности, важно, чтобы решения реализовались.

Об этом же надо думать, а не о том, у кого инициатива. Подводя итоги, заключая свое несколько затянувшееся выступление, хотел бы сказать, что развитие, основанное на развитии демократического процесса в Российской Федерации, достигло той стадии, когда сам народ должен открыто сказать о том, хочет ли он, чтобы над ним и дальше проводились именно в таких формах эксперименты. Самая пора наступила напомнить сейчас людям о конкретных обещаниях. Поэтому надо, чтобы люди и дальше знали о социальных различиях, которые существуют, которые создаются этими методами руководства между новоиспеченными нуворишами, этими нынешними «хозяевами жизни», и основной массой действительных тружеников, и так уже поставленных на грань нищеты, а также предпринимателями, которые хотели бы иметь устойчивый порядок, а не государственный рэкет.

Желает ли молодежь вновь оказаться в окопах нового тоталитаризма демократов взамен былого? Тоже надо, наверное, спросить.

Надо спросить, желает ли старшее поколение россиян, вынесшее на своих плечах все тяготы предыдущих десятилетий, доживать свой век, фактически став «удобрением» на поле, где будут колоситься «сорняки» новых криминальных политиков, разбогатевших на приватизации, попросту говоря, на разграблении накопленного предыдущими поколениями национального богатства.

Или российский народ все-таки за перемены, которые проводились бы на реалистически построенной на принципах прагматизма и здравого смысла платформе, за то, чтобы руководителями этих перемен были люди, вполне профессионально подготовленные, действительно радеющие за интересы Отечества и народа! За то, чтобы эти перемены шли не импульсивно и не непредсказуемо, а нормально, основывались на законах и взаимном согласии, шли бы путем исправления ошибок, не допуская новых! Конечно же, российский народ вполне созрел до того, чтобы сделать правильный выбор.

РОССИЙСКИЙ ФОНД КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ ИНСТИТУТ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ

Референдум: мы ожидаем «Да», «Нет», «Нет», «Да» (Обзор результатов исследования, проведенного Институтом перспективной политики 16–19 апреля 1993 г. в различных регионах России)¹

Характеристика выборки: всего опрошено 1350 человек в Москве, Краснодарском крае, республиках Татарстан и Адыгея, Костромской и Курской областях в 11 населенных пунктах по специально разработанной квотной районированной выборке. Опрос проводился по месту жительства. Опрашивались взрослые граждане (старше 18 лет). Среди них 46% составили мужчины и 54% — женщины; 21% — лица моложе 30 лет и 16% — старше 60 лет; 25% из них — рабочие и колхозники, 19% — служащие без высшего образования, 13% — инженеры и техники на предприятиях; 14% — интеллигенция, не занятая на производстве; 3% — бизнесмены, предприниматели, 19% — пенсионеры и домохозяйки (остальные профессиональные группы представлены менее 4% опрошенных). В ходе обработки выборочная совокупность была подвергнута дополнительному «ремонту» и точность приводимых ниже данных соответствует 2–2,5% допустимого отклонения от генеральной совокупности.

На референдуме 25 апреля ожидается весьма высокая явка населения. 70% опрошенных заявили, что они собираются принять участие в референдуме. Наиболее высокая явка на уровне 85–90% ожидается среди предпринимателей и бизнесменов и инженерно-технических работников. Наименьшая — среди крестьян и студентов. В Москве 80% опрошенных заявили о своем желании прийти на референдум. В других точках опроса эта цифра достаточно стабильна и колеблется от 62% до 68%. В целом мы полагаем, что на референдум (даже с учетом не явившихся в результате каких-нибудь экстренных обстоятельств) придет не менее 60%, а реально скорее всего эта цифра будет чуть выше. Таким образом, видно, что сторонники Ельцина будут более активно принимать участие в референдуме, чем его противники, и среди участников опроса доля людей ему доверяющих будет несколько выше, чем во всей генеральной совокупности.

Из четырех вопросов, вынесенных на референдум лишь по последнему, четвертому, можно ожидать, что абсолютное большинство избирателей выскажется за необходимость досрочных перевыборов народных депутатов. На первые же три вопроса итоги референдума будут определены лишь относительным большинством на уровне 40% или чуть более голосов избирателей от списочного состава. При этом будет выражено лишь относитель-

¹ Архив ФКР.

Референдум: мы ожидаем «Да», «Нет», «Нет», «Да»

ное доверие к Президенту Ельцину, относительное недоверие проводимой им и Правительством социально-экономической политики, а также не будет поддержана идея досрочных выборов Президента.

		Москва	Крупные города	Малые города, села	Всего	В том числе всего отшедших на референдум
Доверяете ли Вы Президенту России Б.Н. Ельцину?	да	54	39	25	41	55
	нет	23	33	47	33	45
Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом и Правительством России с 1992 года?	да	40	26	18	29	39
	нет	35	48	56	46	61
Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента России?	да	32	32	44	35	45
	нет	50	41	31	42	55
Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов России?	да	69	57	44	58	76
	нет	11	17	30	18	24

При этом на прямой вопрос о доверии Президенту Ельцину (наряду с другими институтами власти) число ему доверяющих и не доверяющих оказалось примерно одинаковым — по 45%, а с учетом того, что полностью ему доверяют 28%, а полностью не доверяют 35%, баланс сил в обществе по отношению к нему скорее чуть-чуть отрицательный. Расходится ли этот факт с нашим предсказанием результатов референдума? Нет, так как ряд недоброжелателей Ельцина не придут на референдум, а также часть избирателей, не доверяющих или не полностью доверяющих Ельцину, тем не менее по ряду причин на референдуме собирается проголосовать «за».

Доверие другим институтам власти за последние месяцы незначительно изменилось: Съезду и Верховному Совету сегодня доверяют от 14 до 16%, что несколько выше февральских показателей за счет сильной поля-

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

ризации общества (за счет сокращения числа неопределившихся). Сократилось доверие к Конституционному Суду и вице-президенту России.

Доверие институтам власти

		Москва	Крупные города	Малые города, села	Всего
Съезду народных депутатов России	да	7	2	11	6
	скорее да	4	11	7	8
	скорее нет	15	22	14	18
	нет	67	52	46	56
Верховному Совету России	да	8	3	11	8
	скорее да	7	10	7	8
	скорее нет	16	20	13	17
	нет	57	50	45	51
Конституционному Суду России	да	17	6	13	12
	скорее да	11	17	9	13
	скорее нет	14	17	13	15
	нет	41	29	32	34
Президенту Б. Ельцину	да	47	19	13	28
	скорее да	13	19	11	17
	скорее нет	6	14	10	10
	нет	26	35	47	35
Вице-президенту А. Руцкому	да	19	7	28	18
	скорее да	12	18	14	16
	скорее нет	13	17	8	13
	нет	41	28	26	32
Правительству России	да	28	10	9	16
	скорее да	18	23	13	19
	скорее нет	10	18	11	13
	нет	28	26	39	30

Практически все участники опроса, намеревавшиеся высказать доверие на референдуме Президенту Ельцину, хотели бы видеть именно его Президентом — таковых 40%. 79% предпочли бы видеть в качестве Президента А. Руцкого, и 22% — прочих кандидатов, среди которые называли местных политиков и президентов суверенных республик в составе Российской Федерации, а также С. Шахрая, Е. Гайдара, А. Тулеева, А. Лукьянова, О. Румянцева и других.

На вопрос «Кого бы Вы хотели видеть Вашим депутатом в случае досрочных выборов в парламент» 28% предпочли политиков, в т.ч. 12% — демократической ориентации, 4% — коммунистической, 3% — патриотической и 9% — умеренной центристской ориентации. Остальные опрошенные высказались против того, чтобы их интересы представляли профессиональные политики, при этом в основном назывались руководители предприятий, хозяйственники (13%), представители творческой и научной интеллигенции (12%), предприниматели и бизнесмены (9%), рабочие (8%).

Большинство участников опроса высказалось за то, что если досрочные выборы состоятся, то переизбираться должен только депутатский корпус (19%), либо сразу и депутаты и Президент (28%). 9% полагает, что переизбираться должен только Президент, и еще 13% — что досрочные выборы вообще не нужны. Зато подавляющее большинство опрошенных полагает, что если уж досрочные выборы и проводить, то чем быстрее, тем лучше, и в качестве оптимального срока указывают осень 1993 года.

На вопрос о том, кем и когда должна, приниматься новая Конституция России относительное большинство 24% высказались за то, чтобы она принималась новым составом депутатского корпуса сразу после его переизбрания, т.е. поздней осенью-зимой 1993 года. 17% поддерживает идею созыва специального органа для принятия Конституции — конституционной ассамблеи, что вдвое меньше аналогичного показателя во второй половине февраля.

Л. Бызов, социолог,
Директор Института перспективной политики
Российского фонда конституционных реформ

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 21 апреля 1993 г. № 8-П**

**По делу о проверке конституционности части второй
пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов
Российской Федерации от 29 марта 1993 года
«О всероссийском референдуме
25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов
и механизме реализации результатов референдума»¹**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, заместителя Председателя Н.В. Витрука, секретаря Ю.Д. Рудкина, судей Э.М. Аметистова, Н.Т. Ведерникова, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, В.И. Олейника, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева,

с участием представителя группы народных депутатов Российской Федерации, направившей ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, И.Л. Гуриновича — члена Московской городской коллегии адвокатов; представителя стороны, издавшей рассматриваемое постановление, Б.С. Крылова — доктора юридических наук,

руководствуясь частью первой статьи 165 и статьей 165.1 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57, частью первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части второй пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации, поступившее в Конституционный Суд Российской Федерации 8 апреля 1993 года. В ходатайстве содержится требование признать часть вторую пункта 2 названного Постановления не соответствующей Конституции Российской Федерации по содержанию норм и по форме.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Постановление

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 18. Ст. 653.

Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 в указанной части Конституции Российской Федерации.

Заслушав выступления судей-докладчиков Э.М. Аметистова и Б.С. Эбзеева, объяснения сторон, заключения экспертов, изучив представленные документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, установил:

1. 29 марта 1993 года девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации принял Постановление «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума», которым в целях преодоления политического кризиса в Российской Федерации, учитывая предложения Президента Российской Федерации о проведении референдума о доверии Президенту Российской Федерации, объявил всенародное голосование — референдум по следующим вопросам:

1) «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?»;

2) «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?»;

3) «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?»;

4) «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?».

Частью второй пункта 2 Постановления Съезда установлено, что решения по всем вынесенным на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, имеющих право быть включенными в списки для голосования.

В ходатайстве народных депутатов Российской Федерации отмечается, что принятие на референдуме решений большинством голосов граждан, включенных в списки для участия в референдуме, согласно части четвертой статьи 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», требуется лишь по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции Российской Федерации, тогда как по иным вопросам, согласно части третьей этой статьи, решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в референдуме. По мнению ходатайствующих, голосование ни по одному из вопросов, перечисленных в пункте 1 Постановления Съезда, не означает принятия, изменения и дополнения Конституции, следовательно, часть вторая пункта 2 Постановления Съезда противоречит Закону РСФСР «О референдуме РСФСР». Как утверждают авторы ходатайства, введение Постановлением Съезда иного, нежели предусмотренный данным Законом, порядка подведения итогов референдума 25 апреля 1993 года противоречит и статье 5 Конституции Российской Федерации.

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

2. Статья 5 Конституции Российской Федерации определяет, что наиболее важные вопросы государственной жизни в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации, выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). В соответствии с этим вопросы подготовки и проведения всероссийского референдума регулируются Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 года.

Требование Конституции о вынесении вопросов на всенародное голосование (референдум) в порядке, установленном Конституцией и законами Российской Федерации, означает, что Постановление Съезда не может выводить тот или иной конкретный случай из-под действия Конституции и закона. Общее положение части третьей статьи 109 Конституции о том, что законы и постановления, принятые Верховным Советом Российской Федерации, не могут противоречить законам и другим актам, принятым Съездом народных депутатов Российской Федерации, необходимо соотносить с требованием статьи 5 Конституции о вынесении вопросов на референдум в порядке, установленном Конституцией и законами. В самом Постановлении Съезда определено: «Провести всенародное голосование — референдум по вопросам, предусмотренным пунктом 1 настоящего Постановления, в соответствии с Законом РСФСР «О референдуме РСФСР» (часть первая пункта 2).

При возникновении противоречия между законом и принятым позднее постановлением Съезда по тому же вопросу и наличии прямого указания в Конституции на регулирование отношений в этой сфере законом, по общему правилу, действуют положения закона до тех пор, пока они не будут изменены в установленном порядке. Иное ведет к нарушению статьи 4 Конституции Российской Федерации, возлагающей на все государственные и общественные организации, должностных лиц обязанность соблюдать Конституцию и законы, а также, применительно к данному делу, — к нарушению статьи 5 Конституции, конкретизированной в Законе РСФСР «О референдуме РСФСР».

Часть четвертая статьи 35 данного Закона предусматривает особые требования к принятию на референдуме решений по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции. При этом под такую категорию попадают не только решения о непосредственном принятии Конституции либо о прямом внесении в Конституцию изменений или дополнений, но и решения, предопределяющие основное содержание Конституции или содержание ее изменений и дополнений. Из положений Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 2, 5, конкретизированных в статье 1 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», следует, что решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации.

Содержание первого вопроса, выносимого на референдум, — «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?», имеет преимущественно нравственно-оценочный и политический, а не юридический характер и, следовательно, не связано с изменениями или дополнениями Конституции и законов.

Не имеет однозначного правового содержания и значения и второй вопрос, выносимый на референдум: «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?».

Социально-экономическая политика определяется и направляется актами не только Президента и Правительства Российской Федерации, но и Съезда, Верховного Совета Российской Федерации, реализуется федеральными, региональными и местными органами и организациями, всеми участниками политических и экономических отношений. Не ясно и то, что именно требуется оценить: направления, формы, методы, темпы, результаты осуществления социально-экономической политики?

Конституция определяет фундаментальные основы социально-экономической политики. Вопрос, выносимый на референдум, касается текущей социально-экономической политики, ее осуществления в конкретный период времени. Многозначность содержания данного вопроса обуславливает неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения, следовательно, оно не влечет обязательных изменений и дополнений Конституции.

Отсутствие точного правового содержания и значения данного вопроса, правовых последствий принятого на референдуме решения означает, что определение результатов голосования в данном случае не может быть осуществлено на основе части четвертой статьи 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР».

3. Третий и четвертый вопросы, выносимые на референдум, имеют целью выявить отношение граждан к необходимости проведения досрочных выборов Президента и народных депутатов Российской Федерации. Досрочные выборы государственного органа, народных депутатов или выборного должностного лица связаны с досрочным прекращением их полномочий. Срок этих полномочий устанавливается Конституцией. Поэтому, хотя названные вопросы касаются конкретных лиц, положительный ответ на них на референдуме влияет на конституционный статус Президента и народных депутатов Российской Федерации и предопределяет необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию, на основе которых только и возможны досрочное прекращение полномочий и досрочные выборы.

Статья 121.11 Основного Закона России устанавливает исчерпывающий перечень случаев досрочного прекращения полномочий Президента, среди которых нет указания на такое прекращение по требованию избирателей, выраженному посредством всенародного голосования (референдума). По

этим причинам положительный ответ на вопрос референдума — «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?» предопределяет, в силу статьи 1 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», обязательность внесения Съездом народных депутатов дополнений в Конституцию, предусматривающих возможность досрочного прекращения полномочий Президента по требованию избирателей. Следовательно, на принятие решения на референдуме по третьему вопросу распространяются требования части четвертой статьи 35 названного Закона.

Статья 86 Конституции Российской Федерации устанавливает срок полномочий Советов народных депутатов — пять лет. Таков конституционный срок полномочий и Съезда народных депутатов Российской Федерации, и Верховного Совета, и всех народных депутатов в Российской Федерации.

Действующая Конституция допускает возможность при определенных условиях досрочного прекращения полномочий, а, следовательно, и досрочных выборов краевого, областного, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных депутатов, местных Советов (статья 86¹). Относительно Съезда народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации, высших органов государственной власти республик в составе Российской Федерации такая возможность Основным Законом не установлена. Из положений статей 92, 103, пункта 24 части первой статьи 109 Конституции Российской Федерации вытекает возможность досрочного прекращения полномочий, а, следовательно, и досрочных выборов только отдельных народных депутатов Российской Федерации (вместо отозванных или выбывших по другим причинам), но не всех народных депутатов Российской Федерации, составляющих Съезд или Верховный Совет. Более того, ряд положений Конституции прямо запрещает досрочный роспуск Съезда народных депутатов, Верховного Совета, других законно избранных органов государственной власти (пункт 11 статьи 121⁵, статья 121⁶).

Таким образом, вопрос — «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?» связан с изменением конституционных положений о сроках полномочий и деятельности Съезда народных депутатов, Верховного Совета и народных депутатов Российской Федерации. Поэтому для принятия на референдуме решения по данному вопросу, согласно части четвертой статьи 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», требуется, чтобы за него проголосовало более половины граждан от числа внесенных в списки для участия в референдуме (согласно части третьей статьи 27 этого Закона в списки включаются все граждане, имеющие право участвовать в референдуме).

Утвердительный ответ на референдуме на указанный вопрос означает, в силу положений статей 1, 2, 5 Конституции Российской Федерации, конкретизированных в статье 1 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР», обязательность внесения в Конституцию Съездом народных депутатов необхо-

димых изменений и дополнений о возможности и основаниях одновременных досрочных выборов всех народных депутатов Российской Федерации.

4. Вынесенные на референдум вопросы и любые принятые по ним решения не определяют изменения системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации, полномочий государственных органов и должностных лиц Российской Федерации, установленных Конституцией Российской Федерации. Прекращение, изменение либо дополнение полномочий любого государственного органа или должностного лица в зависимости от ответа на вопросы о доверии Президенту, о досрочных выборах Президента и народных депутатов Российской Федерации неконституционны, пока такие последствия не предусмотрены Конституцией.

На основании изложенного и руководствуясь частью четвертой статьи 6, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57, пунктом 1 части первой статьи 58, статьей 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации постановил.

1. Признать часть вторую пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» применительно к подведению итогов референдума по вынесенным на него вопросам — «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?», «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статье 4, а также статье 5, конкретизированной в Законе РСФСР от 16 октября 1990 года «О референдуме РСФСР», по содержанию.

2. Признать часть вторую пункта 2 Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» применительно к подведению итогов референдума по вынесенным на него вопросам «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации» соответствующей Конституции Российской Федерации.

3. Согласно части второй статьи 65 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации признанное неконституционным положение Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» и все основанные на нем, а также воспроизводящие его нормативные акты или отдельные их положения, признаются недействующими.

4. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

5. Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в «Российской газете» и во всех других печатных изданиях, где было опубликовано Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».

Центральная избирательная комиссия утвердила результаты референдума¹

Вчера состоялось заседание Центральной избирательной комиссии по проведению всероссийского референдума, на котором были утверждены официальные итоги голосования 25 апреля. По заключению комиссии, референдум состоялся, решения приняты по первому и второму вопросам — о доверии Президенту РФ и о поддержке курса экономических реформ. Более половины граждан, принявших участие в референдуме, ответили на эти вопросы утвердительно. По третьему и четвертому вопросам решения не приняты, поскольку ни утвердительный, ни отрицательный ответ не набрал требуемой половины голосов граждан, имевших право участвовать в референдуме, плюс один голос.

На вчерашнем заседании Центризбиркома было сообщено, что в комиссию поступило 514 обращений граждан, указывающих на нарушения в процессе голосования. Рассмотрев и проверив указанные обращения, комиссия сочла, что те нарушения, которые действительно имели место, не имеют «конституционного значения» и не могут повлиять на общий итог референдума.

(ИТАР-ТАСС)

¹ Российская газета. 1993. 6 мая.

**Сообщение
Центральной комиссии всероссийского референдума
об итогах референдума, состоявшегося
25 апреля 1993 года**

Центральная комиссия всероссийского референдума 5 мая с.г. на своем заседании подвела итоги референдума и на основании протоколов окружных комиссий установила:

Общее число граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 107.310.374

Число граждан, получивших бюллетени для голосования, — 69.222.858

**Итоги референдума по первому вопросу:
«Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации
Б.Н. Ельцину?»**

1. Число граждан, принявших участие в голосовании, — 68.869.947
процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 64,2
2. Число граждан, ответивших «ДА», — 40.405.811
процент к числу граждан, принявших участие в голосовании, — 58,7
3. Число граждан, ответивших «НЕТ», — 26.995.268
процент к числу граждан, принявших участие в голосовании, — 39,2
4. Число бюллетеней, признанных недействительными, — 1.468.868

**Итоги референдума по второму вопросу:
«Одобрите ли Вы социальную политику,
осуществляемую Президентом Российской Федерации
и Правительством Российской Федерации с 1992 года?»**

1. Число граждан, принявших участие в голосовании, — 68.759.866
процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 64,1
2. Число граждан, ответивших «ДА», — 36.476.202
процент к числу граждан, принявших участие в голосовании, — 53,0
3. Число граждан, ответивших «НЕТ», — 30.640.781
процент к числу граждан, принявших участие в голосовании, — 44,6
4. Число бюллетеней, признанных недействительными, — 1.642.883

**Итоги референдума по третьему вопросу:
«Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов
Президента Российской Федерации?»**

1. Число граждан, принявших участие в голосовании, — 68.762.529
процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 64,1
2. Число граждан ответивших «ДА», — 34.027.310

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

процент к числу граждан имеющих право участвовать в референдуме, — 31,7

3. Число граждан ответивших «НЕТ», — 32.418.972

процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 30,2

4. Число бюллетеней, признанных недействительными, — 2.316.247

Итоги референдума по четвертому вопросу:

«Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?»

1. Число граждан, принявших участие в голосовании, — 68.832.060
процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 64,1

2. Число граждан, ответивших «ДА», — 46.232.197
процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 43,1

3. Число граждан, ответивших «НЕТ», — 20.712.605
процент к числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме, — 19,3

4. Число бюллетеней, признанных недействительными, — 1.887.258

На основании приведенных данных и в соответствии со статьей 35 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» Центральная комиссия определила:

1. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года состоялся.

2. По первому и второму вопросам решения приняты, так как за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.

3. По третьему и четвертому вопросам решения не приняты, так как за них проголосовало менее половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

Центральная комиссия всероссийского референдума

ВСЕРОССИЙСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ 25 АПРЕЛЯ 1993 ГОДА ОСНОВНЫЕ ИТОГИ¹

№№ округов	Наименования округов	Число граждан, внесенных в списки для голосования	Приняло участие в голосовании в %% по вопросам				Число граждан, ответивших «ДА», в %, полученных по вопросам			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Адыгейский	324.240	63.7	63.7	63.6	63.7	43.9	40.9	37.8	37.5
2	Башкирский	2.829.021	70.6	70.5	70.5	70.6	39.6	35.9	42.4	37.8
3	Бурятский	676.264	62.9	62.9	62.9	62.9	51.8	46.2	33.5	38.3
4	Горно-Алтайский	126.083	69.4	69.4	69.3	69.4	48.4	43.4	37.9	40.8
5	Дагестанский	1.086.837	74.0	73.9	74.0	73.9	14.2	14.1	55.4	23.3
6	Ингушский	143.685	75.5	75.5	75.6	75.7	2.4	2.8	70.8	4.9
7	Кабардино-Балкарский	500.864	57.9	58.2	58.1	58.0	35.8	33.1	36.6	31.2
8	Калмыцкий	210.342	66.2	66.2	66.2	66.2	67.1	63.9	28.5	46.6
9	Карачаево-Черкесский	237.505	72.2	72.2	72.2	72.2	25.9	24.6	50.1	31.5
10	Карельский	578.052	62.5	62.5	62.4	62.5	65.0	56.6	30.0	42.7
11	округ Коми	817.980	58.6	58.5	58.5	58.6	69.0	60.0	26.2	41.3
12	Марийский	542.502	65.9	65.9	65.9	65.9	48.1	42.2	34.8	40.4
13	Мордовский	691.848	70.1	70.1	70.1	70.0	38.0	35.0	41.9	35.9
14	Якутский	670.202	70.4	70.4	70.4	70.4	68.1	60.8	32.0	47.9
15	Северо-Осетинский	422.205	70.5	70.5	70.5	70.5	63.3	56.1	35.3	47.0
16	Татарский	2.621.557	22.6	22.6	22.5	22.6	66.4	61.4	9.8	15.8
17	Тувинский	172.024	68.5	68.4	68.4	68.3	56.1	50.5	35.0	40.9
18	Удмуртский	1.141.285	61.0	60.9	60.9	61.0	55.9	49.0	31.0	40.1
19	Хакасский	387.550	56.7	56.5	56.7	56.8	57.9	57.9	28.8	37.4
20	Чеченский	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21	Чувашский	943.300	71.0	71.0	71.0	71.0	36.9	33.5	43.1	38.0

¹ Архив ФКР.
Данный материал был роздан на заседании Президиума Верховного Совета РФ 5 мая 1993 г. — *Примеч. ред.*

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

№№ округов	Наименования округов	Число граждан, внесенных в списки для голосования	Приняло участие в голосовании в %% по вопросам				Число граждан, ответивших «ДА», в %, полученных по вопросам			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
22	Алтайский	1.931.222	64.7	64.6	64.6	64.6	47.7	42.9	36.0	39.0
23	Краснодарский	3.527.328	62.4	62.4	62.4	62.4	53.8	49.3	33.6	40.7
24	Красноярский	2.138.769	61.2	61.2	61.2	61.2	65.7	59.2	27.9	42.1
25	Приморский	1.616.355	55.1	55.0	55.0	55.1	64.3	56.8	25.3	38.4
26	Ставропольский	1.791.962	68.0	68.0	68.0	68.0	52.3	48.1	36.6	44.5
27	Хабаровский	1.131.139	58.1	58.0	58.0	58.1	70.3	62.4	26.3	40.8
28	Амурский	677.805	60.5	60.4	60.4	60.5	43.2	39.7	36.4	34.0
29	Архангельский	1.072.584	66.0	65.8	65.8	66.0	68.9	68.2	30.9	46.2
30	Астраханский	737.580	59.1	59.1	59.1	59.1	60.7	55.1	29.2	40.2
31	Белгородский	1.050.106	77.6	77.6	77.6	77.6	39.6	36.1	48.6	45.1
32	Брянский	1.098.681	67.8	67.8	67.8	67.8	44.4	48.9	40.5	39.2
33	Владимирский	1.238.854	69.6	69.5	69.5	69.5	65.8	58.3	34.6	47.6
34	Волгоградский	1.959.483	64.8	64.8	64.7	64.8	53.7	49.0	34.3	43.7
35	Вологодский	937.700	69.1	69.0	69.0	69.1	63.3	56.7	36.5	48.3
36	Воронежский	1.930.288	72.3	72.3	72.3	72.3	49.7	45.2	40.2	46.5
37	Ивановский	980.657	70.0	69.9	69.9	70.0	64.7	58.3	33.0	48.9
38	Иркутский	1.802.205	58.7	58.6	58.6	58.7	58.6	51.7	29.7	40.6
39	Калининградский	697.857	63.4	63.3	63.3	63.4	60.3	54.2	30.7	44.0
40	Калужский	312.479	71.6	71.5	71.5	71.5	53.4	48.4	38.0	47.8
41	Камчатский	302.680	60.2	60.1	60.1	60.2	70.3	61.6	24.5	45.3
42	Кемеровский	2.204.885	57.3	57.2	57.2	57.3	52.5	47.7	30.3	38.0
43	Кировский	1.210.691	68.7	68.6	68.7	68.7	58.6	51.1	35.1	45.5
44	Костромской	601.472	70.4	70.3	70.3	70.3	56.6	49.6	37.7	45.9
45	Курганский	784.777	70.6	70.5	70.6	70.6	50.3	45.4	38.5	44.2

Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года. Основные итоги

№№ округов	Наименования округов	Число граждан, внесенных в списки для голосования	Приняло участие в голосовании в % по вопросам				Число граждан, ответивших «ДА», в %, полученных по вопросам			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
46	Курский	997.876	70.1	70.1	70.1	70.0	42.1	38.7	42.1	38.7
47	Ленинградский областной	1.268.282	64.1	63.9	64.0	64.1	59.9	53.0	30.4	43.8
48	Липецкий	924.141	68.8	68.8	68.8	68.8	49.2	44.7	38.8	40.2
49	Магаданский	210.131	57.5	57.3	57.2	57.5	74.4	65.1	23.1	43.6
50	Московский областной	5.292.140	65.0	64.9	64.9	65.0	65.2	59.3	27.9	47.3
51	Мурманский	826.162	59.4	59.4	59.4	59.5	72.8	63.9	23.6	44.7
52	Нижегородский	2.859.639	62.4	62.2	62.3	62.4	63.6	56.6	29.9	43.7
53	Новгородский	569.165	66.0	65.9	66.0	66.0	59.4	53.0	33.0	44.6
54	Новосибирский	2.013.618	62.5	62.4	62.4	62.5	54.6	48.4	32.6	42.9
55	Омский	1.512.726	68.3	68.3	68.3	68.3	56.1	49.8	34.9	45.6
56	Оренбургский	1.551.095	65.1	65.1	65.0	65.1	50.1	45.8	36.1	41.1
57	Орловский	688.493	68.4	68.3	68.3	68.4	46.3	42.6	40.8	40.9
58	Пензенский	1.160.978	70.8	70.8	70.7	70.8	45.3	41.1	41.6	40.7
59	Пермский	2.022.258	60.6	60.6	60.6	60.6	76.5	68.6	24.4	44.5
60	Псковский	653.549	72.8	72.8	72.8	72.8	49.7	44.7	41.3	45.9
61	Ростовский	3.265.889	65.1	65.1	65.1	65.1	55.5	51.3	34.0	43.3
62	Рязанский	1.030.299	78.5	78.4	78.4	78.4	49.8	45.1	44.2	50.5
63	Самарский	2.432.865	62.9	62.8	62.8	62.8	60.9	55.1	30.8	43.1
64	Саратовский	2.018.075	68.0	68.0	68.0	68.0	51.8	47.6	37.4	43.4
65	Сахалинский	491.459	55.9	55.6	55.6	55.8	60.9	51.6	27.3	38.0
66	Свердловский	3.455.674	66.8	66.6	66.6	66.7	84.4	76.3	22.1	52.7
67	Смоленский	871.658	71.2	71.1	71.1	71.1	40.2	37.2	43.7	40.2
68	Тамбовский	986.770	74.5	74.3	74.4	74.5	44.1	40.3	43.7	45.5
69	Тверской	1.262.746	69.5	69.5	69.4	69.5	53.9	49.2	36.8	45.0
70	Томский	739.992	60.7	60.5	60.6	60.6	66.8	59.6	26.2	43.2

III. Конституционный кризис. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года

№№ округов	Наименования округов	Число граждан, внесенных в списки для голосования	Приняло участие в голосовании в % по вопросам				Число граждан, ответивших «ДА», в %, полученных по вопросам			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
71	Тульский	1.449.009	67.2	67.1	67.1	67.1	61.2	55.7	33.3	45.7
72	Тюменский	912.454	59.8	59.7	59.7	59.8	58.4	52.0	30.6	41.0
73	Ульяновский	1.053.109	68.2	68.2	68.2	68.2	47.5	43.7	39.9	43.7
74	Челябинский	2.663.295	60.2	60.2	60.1	60.2	71.5	65.5	25.3	43.9
75	Читинский	814.602	63.9	63.8	63.9	63.9	43.3	39.1	37.0	37.6
76	Ярославский	1.104.708	67.0	67.0	66.9	67.0	68.8	61.4	32.0	47.0
77	Московский городской	6.958.047	63.7	63.5	63.5	63.7	75.2	70.0	20.9	51.1
78	Санкт-Петербург	3.795.106	62.1	61.7	61.8	62.0	72.8	65.6	23.0	48.9
79	Еврейский	141.416	58.7	58.8	58.7	58.6	58.6	52.8	29.4	38.4
80	Агинский Бурятский	-	-	-	-	-	-	-	-	-
81	Коми-Пермяцкий	104.900	72.9	72.9	72.9	72.9	62.1	53.3	35.5	44.7
82	Корякский	24.603	72.6	72.6	72.6	72.6	67.0	54.6	32.7	52.4
83	Ненецкий	33.815	67.6	67.4	67.4	67.5	66.3	58.6	29.5	48.0
84	Таймырский (Долгано-Ненецкий)	31.904	65.4	65.3	65.3	65.5	76.8	68.1	23.7	48.5
85	Усть-Ордынский Бурятский	83.900	75.1	75.0	75.0	75.0	48.8	43.5	43.9	46.2
86	Ханты-Мансийский	816.432	53.9	53.5	53.7	53.9	83.2	74.5	19.6	42.2
87	Чукотский	85.395	67.4	67.4	67.1	67.3	74.2	63.5	27.2	51.0
88	Эвенкийский	13.800	63.2	63.1	63.1	63.2	70.5	62.4	28.1	45.0
89	Ямало-Ненецкий	299.222	62.8	62.7	62.7	62.8	82.8	74.1	22.9	49.3
90	МИД РФ	78.853	94.2	94.0	94.0	94.1	62.7	55.8	45.2	71.5
91	МО РФ	279.219	97.9	97.9	97.9	97.9	67.5	57.8	41.0	62.6
Итого по Российской Федерации		107.310.374	64.2	64.1	64.1	64.1	58.7	53.1	31.7	43.1

Примечание: проценты по I и II вопросам даны к числу граждан, принявших участие в голосовании, по III и IV вопросам — к числу граждан, внесенных в списки.

IV. РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ИЗ МАТЕРИАЛОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО ЦЕНТРА январь 1993 г.

Конституционный процесс и Россия¹

31 марта в Москве был подписан Федеративный договор между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами. 10 апреля Съезд народных депутатов России 848 голосами против 10 одобрил Федеративный договор и включил его содержание в текст Конституции Российской Федерации.

Заключение Федеративного договора нашло почти единодушное одобрение и у народных депутатов (что видно по итогам голосования на Съезде), и у большинства политиков, и у юристов-государствоведов. Это один из немногих вопросов политической жизни страны последних лет, по которому правая и левая пресса высказались одобрительно (если опустить нюансы и мелкие разногласия в комментариях).

Идея разработки и заключения такого Договора возникла несколько лет назад. Два года назад было принято решение о его подготовке. Основной для разработки Договора стали решения первого Съезда народных депутатов РСФСР. В Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 г. о Федеративном договоре были намечены основные этапы этой работы:

- а) формирование Совета Федерации;
- б) разработка и согласование основных принципов государственного устройства РСФСР;
- в) обсуждение на очередном Съезде Декларации об основных принципах государственного устройства РСФСР;
- г) составление и заключение Федеративного договора;
- д) приведение правовых актов в соответствие с Федеративным договором.

Проект Договора был готов в марте 1991 года и представлен третьему (внеочередному) Съезду народных депутатов. Съезд принял решение доработать проект, консультируясь с органами власти и с субъектами Федерации. Параллельно с подготовкой Федеративного договора шла разработка новой Конституции Российской Федерации. В проектах Конституции и Федеративного договора были заложены различные принципы национально-государственного устройства страны: в проекте Конституции вопросы национально-государственного устройства рассматривались более традиционно (Россия является федерацией, круг предметов ведения субъектов федерации шире, чем был оговорен в предыдущей Конституции РСФСР 1978 г., но уже, чем предусматривалось проектом Федеративного догово-

¹ Материалы Парламентского центра: АМ-93-00238: Январь 1993. [М.]. [1993]. 11 с. (Фонд Парламентской библиотеки).

IV. Развитие федеративных отношений

ра). Попыткой компромисса, примирения различных точек зрения стал проект Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий, подготовленный Президиумом Верховного Совета РСФСР в январе 1991 г. Он был отвергнут республиками, все более твердо склонявшимися к идее Российского договора.

Так, в Постановлении Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 29.01.1992 г. «О проекте Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» было отмечено, что «проект Соглашения не соответствует интересам субъектов Федерации», необходима разработка Федеративного договора¹. Аналогичное положение содержалось в большинстве постановлений высших представительных органов бывших автономных республик по данному вопросу.

В результате переговоров между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами было разработано и подписано три документа:

а) Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации);

б) Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации);

в) Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации).

В данной работе под собирательным термином Федеративный договор (или Договор) будут подразумеваться все три документа, если же будет иметься ввиду конкретный Договор, то будет приводиться полное название.

В обоснование позитивного значения Федеративного договора приводятся несколько доводов.

Первое. Все здравомыслящие люди России, независимо от их политических взглядов и убеждений, болезненно отреагировали на развал Советского Союза. Многих беспокоит, не постигнет ли аналогичная участь Россию. В заключении Федеративного договора большинство увидело выход из создавшейся в России тупиковой ситуации в межнациональных, политических и экономических отношениях. Федеративный договор рассматрива-

¹ Якутские ведомости, №5, 29.02.1992 г.

ется как база для создания качественно новой федерации и начало формирования «подлинно федеративных отношений» в стране.

Второе обстоятельство, которое придает Договору «поистине исторический характер», заключается в том, что впервые за время существования Российского государства устанавливаются договорно оформленные, т.е. полнокровные (по словам авторов Федеративного договора) федеративные отношения. Подчеркивается, что «российская государственность довлеет к федеративному устройству». Элементы федерализма существовали в России задолго до провозглашения ее федерацией после Октябрьской революции. Различные национальные области империи пользовались определенными правами и льготами, в них существовали элементы самоуправления, центральная власть сдерживала вмешательство чиновников российской администрации в местные дела.

Авторы Федеративного договора, приступая к его разработке, ставили перед собой задачу сохранить и развить те элементы федерализма, которыми была исторически отмечена российская государственность. Создатели Договора отмечают следующие его особенности:

1) Договор юридически закрепляет разнотипность субъектов федерации: а) национально-государственные образования (суверенные республики в составе Российской Федерации); б) национально-территориальные образования (автономная область и автономные округа); в) административно-территориальные единицы (края, области, города Москва и Санкт-Петербург).

2) Подчеркивается, что все субъекты федерации равноправны, то есть обладают одними и теми же правами и полномочиями и несут равные обязанности в социальной, экономической и культурной областях (несмотря на различие прав в политической сфере). В то же время, исходя из сложившихся традиций, за республиками в составе Российской Федерации закрепляется статус государств; они имеют свои конституции, принимают законы; в них существуют парламенты, верховные суды, главы государства. Они имеют собственную национально-государственную символику: флаг, герб, гимн. Как утверждают авторы Федеративного договора, «тем самым решена очень важная проблема: найден баланс интересов различных субъектов Федерации, утверждено их равноправие (!) в названных областях, и в то же время не утрачена специфика....Федеративное устройство нашего государства опирается теперь на конституционно-договорную основу. Это открывает простор для наполнения федеративных форм конкретным содержанием»¹.

Попытаемся провести политико-правовой анализ Федеративного договора и Конституций (действующих и проектов) республик в составе Россий-

¹ Федеративный договор. Документы. Комментарий. Издание Верховного Совета Российской Федерации. Москва, 1992 г.

IV. Развитие федеративных отношений

ской Федерации и уяснить себе, в чем же реальное значение Договора, и какие последствия для страны могут последовать в связи с его принятием.

Говоря о федеративном государстве, вначале следует четко обозначить, что такое федерация и ее отличительные черты. В любом учебнике по государственному (конституционному) праву можно прочесть, что под формой государственного устройства понимают способ территориально-политической организации, определяемый принципами взаимоотношений между центральными и местными органами государственной власти. Существует две формы государственного устройства: унитарная и федеративная. Под федерацией понимают сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью. Составляющие федеративное государство государственные образования (государства, республики, земли, штаты, др.) являются субъектами федерации и имеют собственное административно-территориальное деление. Федеративное государство, в отличие от унитарного, обладает рядом характерных черт. Территория государства в политико-административном отношении не представляет единого целого (например, федеральный округ Колумбия в США). Она состоит из территорий субъектов федерации. Наряду с государственными образованиями государство может включать в себя территориальные единицы, которые не являются субъектами федерации. Государственные образования, входящие в федерацию, не являются государствами в собственном смысле слова, ибо они не обладают суверенитетом (!). Под суверенитетом же понимают свойство государственной власти быть независимой в сфере как внутренних, так и внешних отношений (следует заметить, что субъекты федерации могут называться государствами, но это не означает, что они обладают суверенитетом).

Обратимся теперь к тексту Федеративного договора (Договор между Российской Федерацией и суверенными республиками в ее составе).

Уже в начале Договора подчеркивается суверенность республик; в п. 8 Преамбулы отмечается, что стороны, заключающие Договор, руководствуются «Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации...». Но союз суверенных государств – это уже не федерация, а конфедерация, то есть не единое государство. Конфедерации же, как показывает опыт мирового развития, долго не существуют. Они либо распадаются на отдельные государства, либо перерастают в федерацию (при этом в названии может оставаться термин «конфедерация», но по сути государство становится федерацией – например, Швейцария). Приводимые доводы о том, что суверенные республики в составе Российской Федерации обладают ограниченным суверенитетом, несостоятельны, ибо суверенитет — качество неделимое, он или есть, тогда государство является государством в собственном смысле слова, или его нет (тогда государство, т.е. субъект федерации, является государственным образованием с огра-

ниченными политическими полномочиями). Другое дело, что субъекты федерации могут обладать большим или меньшим объемом полномочий; от этого зависит степень самостоятельности субъектов. Отсутствие суверенитета у субъектов федерации юридически выражается в трех основных положениях: субъекты федерации

- а) лишены права участия в международных отношениях;
- б) не обладают правом сепарации (т.е. правом одностороннего выхода из союза);
- в) не обладают правом нуллификации (т.е. правом аннулировать законы союза).

Рассмотрим, соблюдены ли эти условия в Федеративном договоре и Конституциях суверенных республик (то есть, заложены ли в Федеративный договор основы федерализма).

Ч. 2 ст. III Договора (Договор между Российской Федерацией и суверенными республиками в ее составе) гласит: «Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений.... Координация международных и внешнеэкономических отношений республик в составе Российской Федерации осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с республиками в составе Российской Федерации». С другой стороны, п. К ч. 1 ст. 1 относит внешнюю политику и международные отношения Российской Федерации к сфере исключительной компетенции Российской Федерации. Таким образом, в Договоре, во-первых, закрепляется право субъектов (федерации самостоятельно участвовать в международных отношениях, что противоречит статусу субъекта федерации, во-вторых, закладывается проведение внешней политики двумя уровнями власти в государстве (центром и республиками), что является отличительной чертой конфедерации.

Вслед за Федеративным договором положение о субъекте федерации как самостоятельном участнике международных отношений закреплено во всех Конституциях республик в составе Российской Федерации (например: ст. 11 Конституции (проект) Республики Башкортостан; ст. 17 Конституции (проект) Республики Тува; ст. 6 Конституции (проект) Республики Бурятия и др.).

Право сепарации означает право одностороннего выхода из федерации, волюнтаристский разрыв с федерацией. Ни в одном федеративном государстве в мире субъекты не обладают этим правом. Президент США А. Линкольн после окончания Гражданской войны в США (1861-1865 гг.), выражая официальную точку зрения, подчеркивал, что «ни один штат не может на законных основаниях выйти из Союза, поскольку ни одному штату не может быть позволено включить в свою конституцию пункт о своем уничтожении»¹.

¹ Bennet W. American theories of federalism. Alabama, 1964, p. 194.

IV. Развитие федеративных отношений

Данная точка зрения разделяется в настоящий момент всеми политиками, учеными и юристами на Западе.

Авторы Федеративного договора, комментируя его, подчеркивают, что согласно Договору республики не имеют права одностороннего выхода из Российской Федерации, однако сами республики истолковали свои полномочия иначе: так, ст. 19 Конституции (проект) Республики Дагестан гласит: «Республика Дагестан сохраняет право свободного выхода из состава Российской Федерации, реализуемого на основе всенародного голосования»; ст. 10 Конституции (проект) Республики Башкортостан: «Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной и равноправной основе. За Республикой Башкортостан сохраняется право свободного выхода из состава Российской Федерации»; ст. 1 Конституции (проект) Республики Тува: «Республика Тува входит в состав Российской Федерации на основе Федеративного договора, имеет право на самоопределение, установленное международными правовыми актами» (т.е. право сепарации); перечень можно продолжить.

Две республики – Чечня и Татарстан – не подписали Федеративный договор. В Конституции Чеченской Республики (вступила в законную силу 12.03.1992 г.) в Преамбуле говорится: «По воле Всевышнего народ Чеченской Республики... провозглашает Чеченскую Республику самостоятельным суверенным государством и признает (ее)... равноправным субъектом в системе мирового содружества», а в ст. 1 говорится: «Чеченская Республика — суверенное демократическое правовое государство, созданное в результате самоопределения чеченского народа...». В тексте Конституции ничего не говорится о взаимоотношениях Чечни и Российской Федерации, более того, Российская Федерация не упоминается совсем (вероятно, также по воле Всевышнего).

В новой Конституции Республики Татарстан (ст. 66) закреплено: «Республика Татарстан строит свои отношения с Российской Федерацией — Россией на основе Договора. Механизм осуществления Договора определяется специальными соглашениями». Положения о вхождении Татарстана в состав Российской Федерации нет.

Перечень примеров можно продолжить. Не вызываем никаких сомнений то, что все (или почти все) новые конституции республик будут содержать статьи, закрепляющие право сепарации.

Следует помнить, что Гражданская война в США началась после того, как 11 южных штатов, объединившись, сделали попытку выйти из Союза. Результатом этой попытки стала пятилетняя Гражданская война. Имеет смысл подумать, стоит ли узаконивать право на сепарацию.

Наконец, рассмотрим право нуллификации. Нуллификацию можно определить как право субъекта федерации провозгласить акт (закон) федерации нулевым, недействительным, незаконным, необязательным для субъекта федерации, его органов и граждан. Ни одна федерация в мире не предусматривает для своих субъектов данного права, ибо наличие последнего

ведет к анархии в государстве. Позволим себе сослаться на точку зрения еще одного американского президента, Джексона, поскольку она отражает общепризнанный в настоящее время взгляд на проблему нуллификации в федеративном государстве. Джексон назвал «право, принятое на себя отдельным штатом, аннулировать закон Федерации», «несовместимым с существованием Союза»¹.

В большинстве Конституций Республик в составе Российской Федерации узаконивается право последних на нуллификацию. Иногда это право закрепляется в завуалированном виде. Так, п.2 ст. 20 Конституции (проект) Республики Дагестан устанавливает: «Действие федеральных законов и других правовых актов, противоречащих суверенным нравам и интересам Республики Дагестан, может быть приостановлено Республикой Дагестан на своей территории. Эти акты могут быть опротестованы в установленном законом порядке.» Во-первых, неясно, какой закон — федеральный или республиканский — по мнению законодателей Республики Дагестан будет регулировать порядок опротестования республиканскими властями актов федеральных органов власти (если республиканский — то это само по себе уже является нарушением принципа строения федерации): во-вторых, республиканские органы власти могут подать, в Конституционный Суд представление о несоответствии тех или иных законов и других нормативных актов Конституции Российской Федерации, НО до вынесения решения Конституционного Суда закон должен действовать. Если Конституционный Суд признает, что федеральные органы власти превысили свои полномочия, и вынесет решение о неконституционности опротестованного закона, то данный закон будет отменен. Если же Республика имеет право приостанавливать любой закон Федерации, то это означает наделение ее правом вмешиваться в компетенцию Конституционного Суда (самостоятельно рассматривать вопросы соответствия федеральному законодательству Конституции Российской Федерации). Аналогичное положение в Конституциях других республик позволяет довольно уверенно предсказывать нагнетание обстановки в стране, так как законы федеральных органов не будут выполняться. Весьма вероятно, ЧТО подавляющее большинство (если не все) новых конституций республик будет содержать право нуллификации, сформулированное в том или ином виде. О соответствии или несоответствии федеральной) закона республиканским (а не наоборот — !), думается, республики собираются судить сами. Даже если после приостановления действия федерального закона на своей территории республика будет обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации (что маловероятно в существующих политических обстоятельствах), вызывает сомнение, что она будет исполнять решение Конституционного Суда, если последнее будет вынесено не в ее пользу. Механизма претворения таких решений в жизнь нет.

¹ Цитата по: Graves B. American intergovernmental relations, N.Y., 1964, p. 4.

IV. Развитие федеративных отношений

Вынесенное Конституционным Судом в марте 1992 года решение о неконституционности предстоящего в Татарстане референдума было Проигнорировано властями последнего. На основании же результатов голосования Республика Татарстан провозгласила себя суверенным государством, отказалась от подписания Федеративного договора и приняла новую Конституцию, тем самым юридически закрепив свои возможный выход из состава России. Заявление руководителей Татарстана о том, что Татарстан не желает рвать отношений с Россией, не соответствует ни юридически, ни фактически реальному положению вещей.

Хочется еще раз подчеркнуть, что субъекты федерации в федеративном государстве не могут обладать правом сецессии и нуллификации, ибо в случае практической реализации этих прав нарушаются конституционные права и обязанности народа федерации. Применение права нуллификации неминуемо приводит к созданию правительства меньшинства, что является нарушением целостности общегосударственных интересов федерации в угоду интересам какой-либо его части. Суверенитет принадлежит не отдельным субъектам федерации, а народу федерации в целом. В ч. 1 ст. 2 действующей Конституции Российской Федерации — России зафиксировано данное положение: «*Вся власть в Российской Федерации принадлежит многонациональному народу Российской Федерации*». Республики же должны являться интегральными частями единого федеративного государства.

Центральная проблема любой федерации – разграничение компетенции между союзом и составляющими его субъектами. От того, как проводится это разграничение, зависит основное свойство федерации, определяющее соотношение центра и мест, меру децентрализации и, тем самым, степень относительной самостоятельности составляющих ее подразделений.

В мировой практике сложилось несколько принципов разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами:

а) принцип «*дуалистического федерализма*», когда устанавливается сфера исключительной компетенции союза (перечень вопросов, по которым только союз может издавать нормативные акты). Все остальные вопросы, не содержащиеся в конституционном перечне (остаточная компетенция) относятся к ведению субъектов федерации. Данный принцип применяется в США, Швейцарии, Мексике, Бразилии, др. странах. Все вновь возникающие полномочия относятся, как правило, к компетенции союза.

б) принцип двух исключительных сфер компетенции, когда Основной закон устанавливает перечень предметов ведения как законодательных органов союза, так и законодательных органов субъектов федерации. Перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции субъектов федерации, считается окончательным, в то время как исключительная компетенция союза может дополняться и расширяться за счет включения в

соответствующий перечень новых пунктов. Примером может служить Конституция Канады.

в) принцип трехчленной системы разграничения компетенции, суть которого заключается в установлении сферы полномочий, относящихся к исключительной компетенции союза, сферы совместной компетенции союза и штатов и сферы компетенции штатов. Данный принцип действует в Индии, причем все вопросы, не предусмотренные ни одним из трех перечней, относятся к компетенции Союза. Сфера полномочий, относящихся к компетенции штатов, не является исключительной, так как в условиях чрезвычайного положения союзный парламент может принимать, законы по любому вопросу, отнесенному к компетенции штатов.

г) принцип двух сфер компетенции: исключительной компетенции союза и конкурирующей компетенции (примером может служить Конституция ФРГ). Подобный способ разграничения компетенции предусматривает, что за союзом остается право в случае необходимости полностью парализовать законодательную деятельность субъектов федерации и тем самым ликвидировать федеративную форму государственного устройства.

В России Федеративным договором заложен четвертый принцип разграничения компетенции между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами. Но авторы Договора и сами республики вряд ли знают, ЧТО данный вариант разграничения компетенции предполагает обширные права центра. Более того, подчеркивается, что по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают основы законодательства, в соответствии с которыми республики в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование (ч. 2 ст. II Федеративного договора). Учитывая то, что многие республики провозглашают право нуллификации, необходимо задуматься, кто и как будет решать спорные вопросы (о слабости Конституционной Суда и отсутствии механизма проведения в жизнь его решений творилось выше).

Мы довольно подробно остановились на существующих способах разграничения компетенции в мировой практике между союзом и субъектами федерации с тем, чтобы подчеркнуть следующее. Во-первых, при расхождении закона субъекта федерации с союзным законом по вопросам, относящимся к сфере конкурирующей компетенции (совместное ведение), приоритет всегда имеет союзный закон; во-вторых, в любом спорном случае о применении союзного или республиканского законодательства приоритет опять-таки отдается союзному закону, причем это справедливо независимо от принципа разграничения предметов ведения. Эти два правила являются незыблемыми для федеративных государств.

Необходимо сказать еще несколько слов о проблеме соотношения союзного и республиканского законодательства.

Первое. Конституции субъектов федерации не должны противоречить Конституции федерации. Расширительное толкование (как это происходит в республиках в составе Российской Федерации, произвольно трактующих

IV. Развитие федеративных отношений

вопросы суверенитета, сецессии, нуллификации, др.) ни в коем случае не допускается.

Второе. Все нормативные акты, изданные на территории субъекта федерации, должны соответствовать союзному законодательству (а не только Конституции субъекта федерации) – подразумевается, что федеральные органы не выходят за рамки своей компетенции.

Третье. Мировой опыт показывает, что, как правило, федеральные законодательные органы могут принимать законы для отдельных субъектов федерации (в случае необходимости). Примером может служить законодательство Индии.

Четвертое. В случае нарушения союзной Конституции или союзного законодательства центральная власть имеет право применения принудительных мер по отношению к субъекту федерации. Это право центральной власти может быть закреплено в Конституции (Индия, Аргентина, Венесуэла и др.), но и в тех случаях, когда подобных норм в Конституции нет, центральная власть всегда имеет возможность силой принудить субъекта федерации к повиновению. Это положение является неписанным, но от этого не менее обязательным правилом.

Практика конституционного процесса в России не отвечает данным требованиям, что неизбежно ведет к распаду федерации.

В заключение хочется остановиться на двух проблемах: неравенстве субъектов федерации и договорной теории образования государства.

Как уже отмечалось в начале данного исследования, авторы и комментаторы Федеративного договора большое значение придают тому факту, что Договором за субъектами Российской Федерации закреплен различный статус: республики являются суверенными государствами, края, области, города Москва и Санкт-Петербург — административно-территориальными единицами, автономная область и автономные округа — национально-территориальными образованиями. Данная система деления характерна в общих чертах для федеративного устройства Советского государства, однако в советский период юридическая неравноправность субъектов федерации большой роли не играла: все были одинаково бесправны, юридические нормы практически не действовали. В настоящий период, когда появилась надежда на то, что право будет действовать, сгод, наверное, подумать, так ли уж хорошо неравноправие субъектов федерации. С одной стороны, для российской государственности характерно предоставление различным территориям неодинакового объема полномочий, с другой — Россия была империей, а не федеративным государством.

Председатель Конституционной комиссии О. Румянцев, выступая на Верховном Совете Республики Башкортостан, высказал следующее мнение по поводу урегулирования вопросов с различными республиками посредством двусторонних договоров между Российской Федерацией и республиками: «Думается, что такую модель можно сопоставить с испанской моделью. Испания сегодня фактически существует как федерация, потому что различ-

ные автономные регионы по сути дела представляют собой субъекты федерации с разным объемом полномочий. Один объем полномочий по договору у страны басков. Другой – у Андалусии.... И мне кажется, другого аналога в мире нет. Везде либо субъекты равны, либо это унитарное государство. У нас везде возникают те же федеративные отношения, что заложила Башкирия, подписав Федеративный договор. Именно такая близкая к испанской модели ассиметричная федерация с различным объемом полномочий ее субъектов». Комментируя данную точку зрения, следует отметить, что Испания является унитарным государством с развитыми автономными регионами. Аналогичная картина наблюдается в ряде стран (Италия, Великобритания). Неравноправность различных частей страны характерна именно для автономии (и для империй — Российская империя, Британская империя с ее заморскими владениями), а не для федерации. Автономии, в отличие от субъектов федерации, не обладают определенной политической самостоятельностью (хотя возможны отдельные исключения — отдельные элементы политической самостоятельности имеют Шотландия и Северная Ирландия (Ольстер) в Великобритании, которые имеют свои судебные системы и Парламенты). Автономии призваны служить разрешению двух проблем:

а) децентрализации государства;

б) решению национальных, культурных, социальных и др. вопросов. На наш взгляд, возможности использования автономии в России еще не до конца использованы.

Неравноправие же субъектов федерации (в первую очередь, в политической сфере), закрепленное Федеративным договором, по нашему мнению, может привести к тому, ЧТО края, области, автономная область, автономные округа будут стремиться к расширению своих прав, доведению их до уровня республик в составе Российской Федерации, что вряд ли будет способствовать установлению стабильности в государстве. Различные субъекты Российской Федерации рассматривают себя «равными среди равных» в Российской Федерации. Председатель Верховного Совета Республики Калмыкия – Хальмг Тангч – В. М. Басанов после подписания Федеративного договора отместил: «Наше общее мнение, что особых полномочий отдельным республикам давать не стоит. Мы равные среди равных»¹.

Закрепление национального принципа в федеративном строительстве (реализация права наций на самоопределение), хотя и является традиционным для России (имеется в виду советский период), на наш взгляд, негативно проявится уже в скором будущем. Следует иметь в виду, что федерации в мире, построенные по национальному принципу, находятся в состоянии распада или кризиса (распался СССР, идет война в Югославии, события многих последних лет в Индии, трения между Чехией и Словакией, настоящие события в России). В федерациях, построенных по националь-

¹ Советская Калмыкия, 07.01.1992 г.

IV. Развитие федеративных отношений

ному принципу, национальные проблемы, как правило, еще более обостряются, потому что национальные конфликты усиливаются созданием национальных государственных органов власти, которые усиленно утверждают свои права за счет других. Позволим себе нелицеприятное сравнение национальной федерации с зоопарком. Помимо одного общего забора (государственной границы), в таком зоопарке устанавливаются национальные клетки для каждого вида животных. Каждое животное чувствует себя в безопасности только в своей клетке, где за ним закреплены определенные права, за пределами этой клетки — чужие владения. Поэтому каждый пытается усилить свою территорию (как правило, за счет соседа). Период «самоопределения» наций пережило большинство стран, но это проходило в ходе естественного исторического развития целых регионов и континентов планеты, в результате чего возникло множество современных государств. В пределах «одной, отдельно взятой страны» такой процесс не наблюдался. Попытки национального самоопределения Ольстера в Великобритании оборачиваются кровью уже в течение многих лет.

Несколько замечаний по поводу мнения, что в результате заключения Федеративного договора федеративное устройство нашего государства стало опираться на прочную (!) конституционно-договорную основу. Хотя создатели Федеративного договора подчеркивают, что данный Договор не является договором об образовании государства как такового, ибо Российское государство существует уже столетия, большинство субъектов Российской Федерации (в основном это относится к республикам) фактически рассматривают его как таковой (об этом свидетельствуют закрепление ими в своих Конституциях права на сепарацию, права нуллификации, а также провозглашение ими своего суверенитета). Идея создания государства на основе договора не выдерживает никакой критики, ибо договор имеет срок действия (если конкретный срок не закрепляется в договоре, то срок окончания действия договора наступает по желанию одной из сторон при соблюдении ею определенных условий). Ни одно государство не может быть уверено в своем будущем, предполагая, что может распасться в любой момент. В теории права отсутствует какое-либо сходство между договором и конституцией (после подписания Федеративного договора последний должен войти в Конституцию, и после такого органического вхождения утратить черты договора, то есть перестать быть «временным соглашением»). Конституцию нужно рассматривать как основной закон государства, а не как конституционный договор, ибо конституция представляет собой основополагающее правовое регулирование, регламентирующее механизм реализации своих положений органами федерации. Подводя итог вышесказанному, следует сделать следующие выводы:

1. Подписание Федеративного договора создало базу для усиления центробежных тенденций в Российской Федерации;
2. Закрепление юридического статуса республик как суверенных государств позволяет говорить о том, что Российская Федерация представляет

собой в большей мере конфедерацию, то есть союз суверенных государств, что означает распад России как единого государства;

3. Закрепление в конституциях республик в составе Российской Федерации прав нуллификации и сессии создает предпосылки возникновения конфликтов (в том числе и вооруженных) на территории страны;

4. Закрепление права наций на самоопределение и его практическая реализация нарушает права лиц некоренных национальностей, проживающих на данных территориях;

5. Рассмотрение Федеративного договора в качестве базы функционирования государства придает российской государственности элемент временности, конечности, что способствует процессам дезинтеграции;

6. Под центристскими, дезинтегрирующими тенденциями подведена законодательная база. Учитывая отсутствие действенного механизма, способного сдерживать негативные процессы, можно предположить, что распад России как единого государства пойдет более быстрыми темпами, а количество желающих получить власть в результате «реализации права наций на самоопределение», будет возрастать в геометрической прогрессии.

**ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА КАРЕЛЬСКОЙ
АССР В.Н. СТЕПАНОВА
от 27 января 1993 г. № 105¹**

**О референдуме в Российской Федерации
Председателю Верховного Совета
Российской Федерации Р.И. Хасбулатову**

Глубокоуважаемый Руслан Имранович!

Считаю своим гражданским долгом обратиться к Вам по поводу референдума Российской Федерации, назначенного на 11 апреля 1993 года седьмым Съездом народных депутатов.

Через два месяца исполнится год со дня подписания Федеративного Договора, который в соответствии с постановлением шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации стал составной частью Конституции Российской Федерации.

Этим крупным шагом в государственном строительстве по моему глубокому убеждению, удалось стабилизировать политическую обстановку в нашем многонациональном государстве.

Несмотря на согласие, достигнутое на седьмом Съезде народных депутатов России, последующее развитие событий вызывает у меня трево-

¹ Архив ФКР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ от 1 февраля 1993 г.

о проекте Конституции Удмуртской Республики¹

Ознакомление с проектом Конституции Удмуртской Республики, подготовленным членами Конституционной комиссии и группой специалистов Верховного Совета Удмуртской Республики под руководством Ю.Ф. Кедрова, позволяет констатировать следующее.

При составлении данного проекта его разработчики стремились учесть в нем как положения действующей, так и принципы проекта новой Конституции Российской Федерации; кроме того, приняты во внимание Декларация о государственном суверенитете Удмуртской Республики и действующее законодательство последней; во многих отношениях учет названных документов надо признать сделанным удачно. В особенности это касается содержания пункта 2 статьи 1, статей 2–7, основной массы статей раздела второго и других.

Вместе с тем необходимо отметить, что в рассматриваемом проекте Конституции Удмуртской Республики наличествуют формулировки (и их пока немало), которые, на мой взгляд, либо неприемлемы в принципе, либо подлежат дальнейшему продумыванию и уточнению. Представляется, что деловое обсуждение вопросов, возникающих в связи с указанным проектом, может содействовать совершенствованию его текста. Часть таких вопросов затрагивается ниже.

1. С юридической, конституционно-правовой точки зрения крайне сомнителен (чтобы не сказать гораздо сильнее) тезис «Удмуртская Республика обладает государственным суверенитетом» (титул статьи 1). Хотелось бы просить разработчиков сопоставить этот тезис со статьей 1 Конституции Российской Федерации («Российская Федерация есть суверенное, федеративное государство...») и с пунктом 2 статьи 1 проекта Конституции Удмуртской Республики («Удмуртская Республика демократическое, социальное, правовое государство в составе Российской Федерации»), а затем аргументированно ответить на вопрос: возможно ли юридически и фактически существование одного (или нескольких) суверенных государств внутри другого суверенного государства? Во всяком случае, современная история положительного ответа на подобный вопрос дать не смогла.

2. В проекте говорится, что Удмуртская Республика утвердилась как государство «на основе осуществления удмуртской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение» (пункт 1 статьи 1). Такой подход не соответствует позиции международного сообщества, неоднократно подтверждавшего (в актах ООН) не право наций, не право этнических групп на самоопределение, а именно право народов на самоопределение, т.е. таких

¹ Архив ФКР.

общностей, которые интегрируются в единое целое отнюдь не по чисто этническому признаку. Коль скоро все-таки разработчики упомянули право на самоопределение, то его надо определить как «право народа Удмуртской Республики на самоопределение».

3. Едва ли корректна редакция пункта 3 статьи 1. По-моему, правильна такая формула: «Отношения Удмуртской Республики с Российской Федерацией строятся на основе Конституции Российской Федерации». По тексту же проекта выходит, что конституционные принципы, договоры и соглашения оказываются рядоположенными¹. С этим трудно согласиться.

Чрезвычайно уязвимо утверждение о вопросах, «которые добровольно передаются в ведение Российской Федерации» (пункт 4 статьи 1). Что это за «вопросы»? Каково их содержание, и каков их перечень? Если это круг исключительных полномочий Российской Федерации, то таковые ей никто не передает; они у нее изначально имеются, независимо от чьего бы то ни было делегирования. Стоящая за словами «добровольная передача» модель договорно образуемой федерации неприемлема ни по историческим, ни по юридическим основаниям.

В условиях формирования в Российской Федерации в целом, и в Удмуртской Республике в частности, социально ориентированной рыночной экономики навряд ли уместно установление (закрепление) лишь одной государственной собственности на землю, недра, леса, воды и другие природные ресурсы (пункт 4 статьи 1, статья 53). В этой связи необходимо устранить противоречие между только что отмеченными нормами и пунктом 1 статьи 55.

Пункт 2 статьи 8 противоречит статье 68 (часть первая) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «Российская Федерация самостоятельно осуществляет всю полноту власти на своей территории». Данное противоречие также должно быть снято путем исправления редакции пункта 2 статьи 8 проекта.

В пункте 5 статьи 8 странно выглядит оговорка «не противоречащие Конституции Удмуртской Республики». Эта оговорка лишает приоритета общепризнанные принципы и нормы международного права.

Пункт 4 статьи 8 дан в весьма общей и потому неточной редакции. Целесообразно было бы здесь придерживаться той записи, что дана в статье 3 (части третьей) проекта новой Конституции Российской Федерации.

9. По меньшей мере спорно положение о том, что граждане, находящиеся в местах ограничения свободы по приговору суда, не должны иметь возможности (права) участвовать в выборах (часть третья статьи 27).

Следует тщательным образом продумать юридическую обоснованность подобного запрета в контексте общепризнанных основных прав и свобод человека.

¹ Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

В статье 18 («Каждый имеет право на жизнь...») не выражено отношение к смертной казни как к исключительной мере наказания и к условиям ее возможного применения. Быть может, удмуртский законодатель таковую отвергает? Но ведь российский законодатель еще вынужден ее признавать. В этом вопросе следовало бы добиться ясности.

В статье 53 устанавливается, что использование природных ресурсов Удмуртской Республики определяется ее законодательством. Однако это явно противоречит части третьей статьи 11 Конституции Российской Федерации и не соответствует статье 85 проекта Конституции самой Удмуртской Республики. Разработчикам проекта, по-видимому, целесообразно еще раз сопоставить предложенную ими редакцию первой фразы статьи 53 с формулой части первой статьи 11 Конституции Российской Федерации, уточненной по состоянию на 9 и 10 декабря 1992 года.

Из текста статьи 57 не вполне ясно, о каких «международных договорах Удмуртской Республики» здесь идет речь.

Статья 83. Из текста этой статьи явствует, будто отношения Удмуртской Республики и Российской Федерации строятся на основе уважения ими суверенитета друг друга, а полномочия разграничиваются «в рамках Договора». Получается, что Российская Федерация и Удмуртская Республика просто равноправные партнеры, одинаковые по своему юридическому статусу субъекты и т.д. Как в таком случае быть со статьями 68 и 70 действующей Конституции Российской Федерации?

В пункте «ж» статьи 84 практически полностью отсутствует перечень предметов ведения, относящихся к сфере обороны и государственной безопасности, которые находятся в исключительной компетенции федеральных органов по Федеративному договору от 31 марта 1992 года.

Целый ряд иных полномочий, отнесенных как к исключительному ведению Российской Федерации, так и к совместному ведению Российской Федерации и Удмуртии, изложен с отступлением от упомянутого Федеративного договора (пункт «к» статьи 84, часть вторая статьи 84, пункт «б» статьи 85 и др.). Особенно отчетливо такое отступление продемонстрировано в пункте «л» статьи 86 (в этой статье перечисляются полномочия Удмуртской Республики). К ведению государственных органов Удмуртской Республики отнесено «осуществление внешнеэкономической деятельности, заключение международных договоров». Но ведь в Федеративном договоре данное правомочие прямо связано с определенным условием: «...если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации, настоящему Договору». Такое условие должно быть отражено и в формуле рассматриваемого правомочия.

Пункт «б» статьи 92. Не совсем понятно, почему Президент Удмуртской Республики, который избирается всеми гражданами Удмуртии, ответственен перед Верховным Советом, который Президента не избирал и от которого он мандат на то, чтобы быть главой исполнительной власти, не полу-

чал? Необходимо вообще заметить, что почти вся статья 92 чрезвычайно уязвима с конституционно-правовой точки зрения.

Статья 95 полностью противоречит статье 7. Больше того, идея всевластия Верховного Совета вообще разрушает весь конституционно-правовой строй Республики.

Целый ряд иных замечаний вызывает весь раздел V. И о них должен иметь место отдельный разговор. Отмечу сейчас лишь запись в статье 119 о верховенстве на территории Удмуртской Республики ее Конституции. Как сочетать эту запись со статьей 78 Конституции Российской Федерации, со статьей III части первой Федеративного договора?

Вывод: рассмотренный проект Конституции Удмуртской Республики в определенных моментах опирается на действующее законодательство Российской Федерации, Конституцию РФ, проект новой Конституции РФ, законодательство Удмуртской Республики. Однако во многих принципиальных отношениях этот проект нуждается в очень серьезных коррективах.

**Эксперт Конституционной комиссии
Российской Федерации**

Л.С. Мамут

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ

от 10 февраля 1993 г.

Как преодолеть конституционный кризис¹

9 февраля в Верховном Совете Российской Федерации состоялось совещание, на котором рассматривался ход конституционных реформ в республиках в составе Российской Федерации. На нем присутствовали члены Конституционной комиссии России, руководители республик.

Открыл заседание заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации, заместитель Председателя Конституционной комиссии Николай Рябов. Он же выступил с докладом о едином российском конституционном пространстве и конституционной реформе в республиках в составе Российской Федерации. Докладчик, в частности, призвал идущий процесс не воспринимать как некое создание Российского государства через Федеративный договор. «Сегодня речь идет о преодолении былой конституционной ущербности, пережитков прошлой системы», — отметил он. Николай Рябов считает, что многие понятия, постулаты, на которых строится государство, скажем, право наций на самоопределение, суверенитет республик, различительные признаки между современными понятиями «край» и «область» носят демагогический характер и требуют нового научного осмысления. Выступающий заострил внимание на причинах, которые

¹ Российская газета. 1993. 10 февр.

порождают современный конституционный кризис, создают предпосылки к нарушению единства Российского государства. По его мнению, это сепаратизм, правовой нигилизм, неразработанность положений Федеративного договора, экономическая политика, нарушающая экономические права субъектов Федерации.

Директор Института государства и права РАН, академик Борис Топорнин считает, что разработчики Конституции как в центре, так и в республиках слабо используют в своих документах науку, ее разработки, созданные годами. Он подверг тщательному анализу содержание Федеративного договора с позиций ученого, акцентируя внимание на таких понятиях, как ассоциированный член, асимметрическое построение, суверенное государство, федерализм. По его мнению, власти Российской Федерации в осуществлении положений Федеративного договора не используют такой принцип правового государства, как судебное рассмотрение спорных проблем.

Участники совещания отметили, что в последнее время в условиях нестабильности конституционного строя Российской Федерации возрастает угроза разрушения ее государственного единства. Серьезным фактором такой нестабильности являются: неконституционные действия ряда республик, в одностороннем порядке нарушающие определенное Конституцией Российской Федерации конституционное устройство нашего государства.

Участники совещания считают необходимым проведение в республиках в составе Российской Федерации конституционных реформ в строгом соответствии с Основным Законом Российской Федерации, согласование их осуществления с основными положениями концепции конституционной реформы в Российской Федерации и ее этапами.

Приняты конкретные предложения по преодолению конституционного кризиса. Решено вынести на сессию Верховного Совета Российской Федерации вопрос о соответствии конституций республик в составе Российской Федераций Основному Закону Российской Федерации.

Павел Анохин

IV. Развитие федеративных отношений

Отправлено 22 февраля 1993 г.

Заместителя Председателя
Совета Министров - Прави-
тельства Российской Феде-
рации, Председателя Госу-
дарственного комитета Рос-
сийской Федерации по нацио-
нальной политике

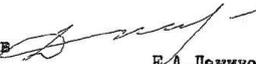
С.М.ШАХРАД

Уважаемый Сергей Михайлович,

Направляем по Вашей просьбе проект Договора между феде-
ральными органами власти Российской Федерации и органами
власти Чеченской Республики, составленный исходя из факта
ее нахождения в составе Российской Федерации.

С уважением

Руководитель группы экспертов
Конституционной комиссии


Е.А.Данилов

Эксперт
Конституционной комиссии


Л.С.Мамут

¹ Архив ФКР.

Договор
о взаимной передаче полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Чеченской Республики

Полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти Чеченской Республики, свидетельствуя уважение к достоинству, традициям, культуре народа Чеченской Республики и других народов, населяющих Российскую Федерацию, ставя целью обеспечение прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, равноправия и взаимопонимания между всеми народами, исходя из общих интересов в сохранении единого экономического, оборонного, экологического, информационного и культурного пространства, желая развивать правовые отношения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Чеченской Республики, руководствуясь статьей 84³ Конституции Российской Федерации — России, договорились о нижеследующем.

Статья 1

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти Чеченской Республики самостоятельно и независимо осуществляют государственную (законодательную, исполнительную, судебную) власть вне пределов полномочий друг друга и совместных полномочий.

Статья 2

1. К совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Чеченской Республики относятся:

- а) обеспечение соответствия Конституции и законов Чеченской Республики Конституции и законам Российской Федерации;
- б) защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств;
- в) обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, борьба с преступностью; режим пограничных зон;
- г) разграничение государственной собственности;
- д) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; метеорологическая служба; особо охраняемые природные территории;
- е) общие вопросы образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охрана памятников истории и культуры;
- ж) координация вопросов здравоохранения; социальная защита, включая социальное обеспечение;

IV. Развитие федеративных отношений

з) проведение мер борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов; основы ценовой политики; статистический и бухгалтерский учет;

к) совместные программы в области энергетических систем, транспорта, путей сообщения, информации и связи;

л) административное, административно-процессуальное, трудовое, земельное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

м) судоустройство; адвокатура; прокуратура; нотариат; организация деятельности и кадры правоохранительных органов; амнистия и помилование лиц, осужденных судами Чеченской Республики;

н) оказание помощи в возрождении национальной культуры, литературы и языка народов Чеченской Республики;

о) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

п) регулирование миграционных процессов.

2. По вопросам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти Чеченской Республики осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов.

3. Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются, соответственно, федеральным органам государственной власти Российской Федерации и органам власти Чеченской Республики.

Статья 3

К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей, автономных областей, автономных округов, утверждение изменений границ краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов;

в) регулирование прав и свобод человека и гражданина, гражданства Российской Федерации; регулирование прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов;

- д) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;
- е) федеральная государственная собственность и управление ею;
- ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- м) координация совместно с органами власти Чеченской Республики ее международных и внешнеэкономических связей;
- н) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- о) статус, режим и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- п) уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство;
- р) федеральное коллизионное право;
- с) стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография;
- т) федеральная государственная служба;
- у) государственные награды и почетные звания Российской Федерации, специальные звания;
- ф) иные предметы ведения и полномочия, которые не относятся к совместным предметам ведения и полномочиям и к предметам ведения и полномочиям органов власти Чеченской Республики.

Статья 4

К ведению органов власти Чеченской Республики относятся:

- а) принятие и изменение Конституции и законов Чеченской Республики, контроль за их соблюдением;
- б) территориальное устройство Чеченской Республики;

IV. Развитие федеративных отношений

в) установление системы и формирование органов законодательной и исполнительной власти Чеченской Республики; порядок их организации и деятельности;

г) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

д) гражданство Чеченской Республики; официальные языки Чеченской Республики;

е) республиканские программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Чеченской Республике;

ж) государственная собственность Чеченской Республики;

з) республиканские экономические службы, включая республиканские банки;

и) республиканский бюджет; республиканские налоги, сборы и фонды развития;

к) международные и внешнеэкономические связи Чеченской Республики (в координации с федеральными органами государственной власти Российской Федерации);

л) семейное, жилищное законодательство; водное, лесное законодательство;

м) республиканская государственная служба;

н) награды и почетные звания Чеченской Республики;

о) иные предметы ведения и полномочия, которые не относятся к совместным предметам ведения и полномочиям и к предметам ведения и полномочиям федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Статья 5

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации не могут принимать правовые акты по вопросам, отнесенным к полномочиям органов власти Чеченской Республики, равно как и органы власти Чеченской Республики не могут принимать правовые акты по вопросам, отнесенным к полномочиям федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Статья 6

Федеральные органы власти Российской Федерации и органы власти Чеченской Республики будут воздерживаться от действий, которые могут нанести ущерб правомерным интересам друг друга.

Статья 7

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти Чеченской Республики могут заключать договоры, дополняющие и конкретизирующие настоящий Договор.

Статья 8

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы власти Чеченской Республики будут проводить регулярные вза-

имные консультации по вопросам выполнения настоящего Договора. Такие консультации проводятся по мере необходимости.

Статья 9

Настоящий Договор заключен на срок до.... Его действие будет затем автоматически продлеваться на очередные... -летние периоды по взаимному согласию федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти Чеченской Республики.

Статья 10

Настоящий Договор подлежит одобрению Съездом народных депутатов Российской Федерации и высшим органом законодательной власти Чеченской Республики.

Совершено в городе ... в двух экземплярах, по одному экземпляру для федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти Чеченской Республики.

РАСПОРЯЖЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ — ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 1 марта 1993 г. № 347-р¹

1. В целях подготовки предложений по разработке механизма реализации Федеративного договора и разграничению полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти краев, областей и гг. Москвы и Санкт-Петербурга образовать комиссию из представителей Верховного Совета Российской Федерации (по согласованию) и представителей Совета Министров — Правительства Российской Федерации и других органов исполнительной власти в следующем составе:

Председатель комиссии:

Яров Юрий Федорович

— заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации

Члены комиссии:

Аникиев Анатолий Васильевич

— заместитель Председателя Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации

¹ САПП РФ. 1993. № 10. Ст. 904.

IV. Развитие федеративных отношений

Жуков Георгий Семенович	— председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления
Митюков Михаил Алексеевич	— председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
Собчак Анатолий Александрович	— мэр Санкт-Петербурга
Тяжлов Анатолий Степанович	— глава администрации Московской области
Прусак Михаил Михайлович	— глава администрации Новгородской области
Лисицын Анатолий Иванович	— глава администрации Ярославской области
Кузнецов Владимир Сергеевич	— глава администрации Приморского края
Маточкин Юрий Семенович	— глава администрации Калининградской области
Зубов Валерий Михайлович	— исполняющий обязанности главы администрации Красноярского края
Козлов Василий Дорофеевич	— заместитель главы администрации Нижегородской области
Хасаев Габидулла Рабаданович	— первый заместитель главы администрации Самарской области
Цыганенко Игорь Григорьевич	— заведующий юридическим отделом Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации
Козлов Александр Петрович	— заведующий отделом региональной политики Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации

Пушков Виктор Николаевич	— заведующий организационным отделом Аппарата Верховного Совета Российской Федерации
Болтенкова Любовь Федоровна	— заведующая сектором Секретариата Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по обеспечению законодательной деятельности
Данилов Евгений Алексеевич	— руководитель научно-консультативного совета Конституционной комиссии Российской Федерации
Киринов Анатолий Вадимович	— заведующий сектором государственно-правового управления Президента Российской Федерации
Вадюхин Александр Алексеевич	— заместитель начальника управления МВЭС России
Кулагин Александр Кузьмич	— заместитель начальника отдела Минэкономики России
Юдушкин Станислав Маркович	— заместитель Министра юстиции Российской Федерации
Лубяной Александр Иванович	— заместитель начальника Управления Минфина России
Пешехонов Алексей Васильевич	— заместитель начальника отдела государственно-правовых вопросов Госкомнаца России
Казаков Александр Иванович	— начальник Главного управления Госкомимущества России
Фонарев Михаил Михайлович	— специалист-эксперт отдела региональной политики Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации

2. Комиссии в месячный срок внести в Совет Министров — Правительство Российской Федерации предложения по разработке механизма реализации Федеративного договора и разграничению полномочий между федеральными органами власти и органами власти краев, областей и гг. Москвы и Санкт-Петербурга и в 2-месячный срок завершить работу.

IV. Развитие федеративных отношений

3. Отделу региональной политики Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации обеспечивать организационное обслуживание комиссии.

4. Главному социально-производственному управлению Администрации Президента Российской Федерации обеспечивать размещение и необходимое транспортное обслуживание комиссии по представлению ее председателя.

Расходы по обслуживанию членов комиссии относить за счет сметы Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

**Председатель Совета Министров —
Правительства Российской Федерации**

В. Черномырдин

Государство служит человеку. Не наоборот¹

Проект Конституции Республики Бурятия анализирует **Виль Кикоть**,
эксперт Конституционной комиссии России

Документ Основного Закона Бурятии подготовлен Конституционной комиссией парламента Республики и учитывает развитие конституционно-правового опыта как нашей страны, так и некоторых зарубежных. Он обладает многими достоинствами:

- освобождено от идеологических штампов название государства — Республика Бурятия;
- определяются политическое и идеологическое многообразие, многопартийность, недопущение партийных организаций в государственных органах;
- устанавливается принцип социального хозяйства как основы экономической системы;
- вводится частная собственность и понятие публичной собственности;
- признается во многих случаях действие законов Российской Федерации в Республике Бурятия;
- запрещается хищническая эксплуатация земли;
- защищаются права потребителей;
- отстаивается развитие национальных культур народов Бурятии.

Уважительного отношения заслуживают и положения об основах правового положения граждан: о взаимных правах и ответственности граждан и государства, равноправии. Современным представлениям соответствуют и перечень прав, свобод, а также статьи о личных правах и свободах, о со-

¹ Российская газета. 1993. 4 марта.

циальных, экономических и культурных правах и свободах, о политических правах и свободах, о гарантиях прав и свобод граждан, в том числе прав граждан на самоуправление, введение должности народного правозащитника.

На высоком уровне подготовлен раздел об организации государственной власти в Республике Бурятия.

Все это позволяет доброжелательно оценить рассматриваемый проект. Вместе с тем некоторые особенности этого документа требуют более критического рассмотрения. Прежде всего, вызывает некоторые сомнения структура проекта. Включение в раздел I не только принципов, но и более широких основ государственного строя Республики Бурятия (ее государственного устройства, экономической системы, социальной политики) ставит эти разделы впереди основ правового положения граждан (раздел II). Таким образом, сохраняется особенность советских конституций с их приоритетом государства и общества над личностью. Большинство демократических конституций мира, проект новой Конституции Российской Федерации ставят положение граждан перед гражданским обществом и государственным строем, ибо общество и государство должны служить человеку. Вопреки этому проект Конституции Бурятии права граждан нередко ставит на последнее место после государственных органов, предприятий, общественных организаций.

Представляются несколько преувеличенными и формы, в которых выражается суверенитет Бурятии: исключительное право на всю территорию и природные ресурсы, договорная, а не договорно-конституционная основа экономики Российской Федерации и другое. Эти положения отчасти противоречат Федеративному договору.

Вызывают вопросы некоторые положения, касающиеся гражданского общества. Вряд ли правильно ставить превращение всенародных (государственных) предприятий в коллективные или частные в зависимости от волеизъявления только их трудового коллектива. Ведь всенародное имущество распределено между предприятиями крайне неравномерно. В основе решения таких вопросов должны лежать всеобщие интересы, а не только воля одного трудового коллектива, которая, конечно, тоже должна быть принята во внимание.

Целесообразно ли распространять департизацию (ст. 12) даже на Советы (хуралы) — партийные фракции среди народных депутатов необходимо в условиях многопартийности.

Имеются, на мой взгляд, существенные недостатки и в решении ряда вопросов государственного строя. Старое признание Советов основой государства противоречит новому для нас принципу разделения властей. Этому принципу противоречит и терминология (различение органов власти и управления). Прямым сохранением институтов советской власти 20-х и 30-х годов являются предлагаемые в проекте: республиканский Съезд Советов, производственные избирательные округа, возможность досрочного

освобождения судей (как и прочих должностных лиц) от должности «в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей» без необходимых условий и формальностей, защищающих независимость судей.

Почему-то лишаются силы только подзаконные антиконституционные акты. Надо бы — и антиконституционные законы.

Обсуждение проблем конституционного развития Республики Бурятия выдвигает еще одну серьезную проблему — ранее не затронутую, но актуальную для всей Российской Федерации. Речь идет об исправлении учиненной в 1937–1938 гг. над бурятским народом «несправедливости», состоящей в разделении его единой территории и самого народа на несколько частей: Республику Бурятию;

Агинский и Усть-Ордынский автономные округа;

Ольхонский район Иркутской области;

Угданский район Читинской области;

а также ряд населенных пунктов за их пределами. Имеется в виду «восстановление» единства бурятского народа путем возвращения в состав Бурятии названных автономных округов, районов и населенных пунктов.

Проблема, очевидно, существует и, несомненно, имеет конституционный характер. Ее надо обсуждать и решать, используя для решения такой правовой механизм, как волеизъявление населения упомянутых территорий. Но при этом, на мой взгляд, было бы целесообразно включить в этот механизм и принятие соответствующего согласованного решения парламентом России.

ЗАЯВЛЕНИЕ СОВЕТА ГЛАВ РЕСПУБЛИК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 9 марта 1993 г.¹ (с магнитофонной записи)

Российская Федерация находится на грани социального взрыва. Обещанного оживления экономики не произошло, жизненный уровень населения упал до грани физиологического выяснения. На местах резко падает авторитет государственной власти — законодательной и исполнительной, высших государственных деятелей. У людей нарастают сомнения в способности власти контролировать политическую ситуацию, ход экономических реформ, более того, наступает разочарование самой демократией. В результате политическая обстановка в стране радикализируется.

Вызывает беспокойство появление признаков паралича в деятельности органов управления всех уровней. Причина заключается не в недостат-

¹ *Исаков В.Б.* Госпереверот. Парламентские дневники 1992—1993. Екатеринбург, 1997. С. 270—273.

ке полномочий всех ветвей власти, а в несоответствии существующей системы власти экономическим и политическим реалиям.

В последнее время говорят о возможном развале России. При этом нередко в качестве причин указывают на суверенитет республик. Многие политические деятели живут иллюзиями, что Россия может и дальше существовать не реформируясь, что можно идти к рынку и демократии без федерализации государственных и экономических структур. На самом деле причина дестабилизации кроется не в суверенизации республик, которая существует больше на словах, чем в реальности, а в противодействии со стороны Центра расформированию национально-государственного устройства России.

Совет глав республик неоднократно обращался к Съезду народных депутатов РФ, Верховному Совету, а также органам исполнительной власти с предложениями по радикальному совершенствованию государственного устройства РФ, реализации Федеративного договора, однако голос республик не был услышан. Вместо продвижения конституционных, экономических и политических реформ властные структуры занялись взаимной борьбой. Одним из орудий этой борьбы они избрали референдум, который не несет в себе конструктивного начала и может стать толчком к распаду России.

Полномочий достаточно у всех ветвей власти, в том числе и законно избранного Президента РФ. Они не требуют дополнительного подтверждения на референдуме, а вот сомнения в легитимности президентской и законодательной властей могут вызвать хаос в стране. Кому же понадобился референдум? Видимо, всем тем, кто не сумел использовать власть для осуществления реформ, кто много обещал и ничего не сделал для народа. В нынешних условиях проведение референдума не имеет смысла, и главы республик предлагают Съезду народных депутатов отменить свое решение по этому вопросу.

В сложившейся критической ситуации требуется четко определиться с основами государственной власти. Система власти, по нашему убеждению, должна базироваться на Федеративном договоре и на договорах РФ с отдельными республиками о взаимном делегировании полномочий, являющихся учредительными документами обновленной России. Последовательная федерализация государственных и экономических структур позволит перераспределить ответственность между федеральным правительством и республиками. При этом нужно считаться с тем, что центр тяжести реформ сегодня объективно переходит в регионы, стало быть, и полномочия в значительной мере должны быть переданы на места. Если этого не осознают в Москве, то республикам ничего не останется, как действовать самостоятельно.

Прошел год после принятия Федеративного договора, за это время ничего не сделано для его реализации. Более того, республики столкнулись с явным нежеланием Центра следовать этому документу. В республиках рас-

IV. Развитие федеративных отношений

тет разочарование Федеративным договором, люди чувствуют себя обманутыми. Главы республик предлагают немедленно начать разработку закона о механизме реализации Федеративного договора, который должен регламентировать разделение законодательной, исполнительной, судебной властей в Центре, разделение полномочий между Центром и республиками, между Центром и краями, областями. С этой целью необходимо на этом Съезде создать специальную комиссию с участием представителей субъектов Федерации.

По мнению глав республик, договорно-конституционная природа РФ заложена в следующих документах: Декларации о государственном суверенитете РСФСР, декларациях о государственном суверенитете республик, Федеративном договоре, Законе о Президенте РСФСР. С принятием закона о механизме реализации Федеративного договора завершится построение законодательных основ государственности РФ. Именно эти правовые акты должны стать ядром новой Конституции РФ. Для обеспечения стабильности в стране главы республик предлагают до принятия закона о механизме реализации Федеративного договора и новой Конституции РФ объявить мораторий на внесение поправок в действующую Конституцию, референдум и досрочные выборы, а также приостановить работу Конституционной комиссии.

Проект

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕВЯТОГО ВНЕОЧЕРЕДНОГО СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

В целях стабилизации конституционного строя Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. В соответствии с Федеративным договором и Соглашением, подписанным руководителями органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации, образовать в Российской Федерации Совет Федерации, действующий в соответствии с Соглашением о Совете Федерации.

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р.И. Хасбулатов

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 9.

СОГЛАШЕНИЕ О СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ¹

г. Москва

« » марта 1993 г.

Мы, представители органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации — республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов власти автономной области и автономных округов, действующие на основании Федеративного договора, Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации,

осознавая ответственность за судьбу России,
констатируя кризис в отношениях между законодательной и исполнительной властью на федеральном уровне,

ДОГОВОРИЛИСЬ О НИЖЕСЛЕДУЮЩЕМ:

Статья 1

В целях стабилизации конституционного строя, обеспечения конституционных прав субъектов Федерации и координации действий с федеральными органами власти образовать Совет Федерации.

Соглашение о Совете Федерации подписывается руководителями высших представительных и исполнительных органов власти и управления субъектов Российской Федерации.

Статья 2

В состав Совета Федерации по должности входят Председатели Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, председатели областных, краевых, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Советов народных депутатов и главы исполнительной власти (Президенты) республик в составе Российской Федерации, главы администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Статья 3

Совет Федерации по собственной инициативе, а также по обращению субъектов Российской Федерации, Съезда народных депутатов, Верховного Совета, Президента и Правительства Российской Федерации вправе принять к своему рассмотрению и давать рекомендации по любым вопросам, относящимся к содержанию Федеративного договора, не противоречащему ему.

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 11.

Статья 4

С Советом Федерации согласовываются в обязательном порядке:

- проект Конституции Российской Федерации, изменения и дополнения Конституции Российской Федерации;
- проекты законов о федеральных органах власти и управления; вопросы, выносимые на всенародное голосование (референдум) Российской Федерации;
- решение об отрешении от должности Президента Российской Федерации;
- решения о досрочном прекращении полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации;
- изменение границ Российской Федерации.

Совет Федерации принимает меры по устранению разногласий между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации, субъектами Российской Федерации путем согласительных процедур.

Статья 5

В случае принятия Съездом народных депутатов, Верховным Советом, Президентом Российской Федерации решений по вопросам, указанным в статье 4 настоящего Соглашения, без предварительного согласования или при отказе в согласовании Советом Федерации они направляются Съезду народных депутатов, Верховному Совету, Президенту Российской Федерации для повторного рассмотрения с учетом требований настоящего Соглашения.

Статья 6

Решения Совета Федерации считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей его состава.

Статья 7

Порядок работы Совета Федерации определяется его Регламентом. Регламент принимается Советом Федерации.

Статья 8

Настоящее Соглашение вступает в действие с момента принятия Постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации о его обнародовании.

Статья 9

Статус Совета Федерации закрепляется в Конституции Российской Федерации.

Настоящее Соглашение подписано полномочными представителями:

Республики Адыгея
Республики Башкортостан
Республики Бурятия
Кабардино-Балкарской Республики
Республики Калмыкия — Хальмг Тангч
Карачаево-Черкесской Республики
Мордовской Советской Социалистической Республики
Республики Саха (Якутия) [в статье 3 добавить: «не противоречащим Федеративному договору»]¹
Северо-Осетинской Советской Социалистической Республики
Удмуртской Республики
Чувашской Республики — Чаваш Республики
Краснодарского края
Красноярского края
Ставропольского края
Хабаровского края
Амурской области
Архангельской области
Белгородской области
Брянской области
Владимирской области
Волгоградской области
Вологодской области
Иркутской области
Калининградской области
Камчатской области
Кировской области
Костромской области
Курганской области
Курской области
Ленинградской области
Магаданской области
Московской области
Мурманской области
Нижегородской области
Новгородской области
Новосибирской области
Омской области
Оренбургской области
Орловской области
Пензенской области

¹ Вписано от руки. — *Примеч. ред.*

IV. Развитие федеративных отношений

Пермской области
Псковской области
Ростовской области
Рязанской области
Самарской области
Саратовской области
Свердловской области
Тверской области
Томской области
Тульской области
Тюменской области
Ульяновской области
Читинской области [ст. 3 дополнить словами: «не противоречащим ему»]¹
Ярославской области
Города Санкт-Петербурга
Агинского Бурятского автономного округа
Ненецкого автономного округа
Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа
Усть-Ордынского Бурятского автономного округа
Ханты-Мансийского автономного округа
Чукотского автономного округа

Согласовано
Председатель
Верховного Совета
Российской Федерации
Р.И. Хасбулатов

Согласовано
Президент
Российской Федерации
Б.Н. Ельцин

¹ Внесено от руки. — *Примеч. ред.*

Проект

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ДЕВЯТОГО ВНЕОЧЕРЕДНОГО СЪЕЗДА
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О внесении дополнений в статью 104 Конституции
(Основного Закона) Российской Федерации — России¹**

Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

1. Внести в статью 104 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России дополнение после пункта 14: «15) принятие решения об образовании Совета Федерации».

**Председатель Верховного Совета
Российской Федерации**

Р. Хасбулатов

Проект

**ПИСЬМО ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
от 27 марта 1993 г. № 21-6с²**

В секретариат девятого
(внеочередного) Съезда
народных депутатов
Российской Федерации

Прошу распространить среди народных депутатов Российской Федерации материал с анализом идеи создания Совета Федерации, подготовленный Рабочей группой Конституционной комиссии.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. Румянцев

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 11.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 250. Л. 19–23.

**ОБРАЩЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
от 27 марта 1993 г. № 21-5 с**

К вопросу о проекте Соглашения о Совете Федерации

Девятому (внеочередному)
Съезду народных депутатов
Российской Федерации

1. На девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации распространен проект Соглашения о Совете Федерации и материалы к нему. Следует приветствовать само стремление как можно быстрее воплотить в повседневную практику соответствующие конституционные нормы во всей их полноте, но нужно признать, что избранная правовая форма достижения этой цели вряд ли может считаться удачной.

2. Известно, что шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации постановил включить в Конституцию как составную часть содержание Федеративного договора, что и было сделано на этом же Съезде. Вот почему следует говорить о реализации прежде всего положений Конституции Российской Федерации, касающихся федеративного устройства Российской Федерации, и затем в связи с этим — об осуществлении Федеративного договора. И, конечно, никоим образом нельзя ставить Федеративный договор впереди Конституции, как это сделано в преамбуле проекта Соглашения о Совете Федерации, полагая, что Федеративный договор по своей юридической силе выше Конституции Российской Федерации.

3. В пояснительной записке к проекту по существу утверждается, что нет механизма осуществления Федеративного договора. В связи с тем, что этот договор готовился при непосредственном участии Конституционной комиссии на основе соответствующей главы проекта новой Конституции Российской Федерации, хотелось бы отметить, что общие инструменты применения, содержания Федеративного договора в российской Конституции имеются. Это:

указание сфер (предметов ведения и полномочий), в которых может действовать Федерация, и сфер совместной деятельности Федерации и ее субъектов (при отнесении всех иных сфер деятельности к компетенции субъектов Российской Федерации);

установление права органов власти субъектов Российской Федерации участвовать в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

гарантия субъектам Российской Федерации представительства в федеральных органах государственной власти Российской Федерации;

издание Федерацией по предметам совместного ведения Основ законодательства, которым должно соответствовать осуществление субъектами Федерации собственного правового регулирования по этим предметам;

направление субъектам Российской Федерации федеральных законопроектов по предметам совместного ведения с целью рассмотрения их соответствующих предложений в Верховном Совете Российской Федерации;

координация Федерацией совместно с ее субъектами самостоятельно-го участия субъектов Федерации в международных и внешнеэкономических связях;

регулирование вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами путем издания Основ законодательства Российской Федерацией и соответствующих им собственных правовых актов субъектами Федерации;

определение статуса федеральных природных ресурсов по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов;

особый порядок введения чрезвычайного положения на территориях субъектов Российской Федерации;

право передачи федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти ее субъектов друг другу части своих полномочий;

право краев, областей и городов федерального значения до принятия соответствующих законов Российской Федерации по вопросам совместного ведения осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование;

указание на обязательное использование в случае споров согласительных процедур;

право Федерации и ее субъектов передавать многие категории споров между ними на разрешение Конституционного Суда Российской Федерации;

и другие.

4. Не соответствует содержанию проекта Соглашения о Совете Федерации утверждение в пояснительной записке о том, что указанный Совет действует как чисто согласительный орган. Достаточно сослаться на статьи 4 и 5 данного проекта, где определяются обязательные для согласования с Советом Федерации вопросы и порядок такого согласования. Совет Федерации станет, по сути, новым высшим органом государственной власти Российской Федерации.

Совет Федерации в том виде, как в этом проекте сформулированы его цели, задачи и полномочия, претендует на роль особого органа, как минимум равнозначного Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации по вопросам, указанным в статье 4 данного проекта. Создание еще одного высшего органа государственной власти Российской Федерации является излишним и в целом не будет

IV. Развитие федеративных отношений

содействовать стабилизации конституционного строя и обстановки в Российской Федерации.

5. Представляется также практически неосуществимым внесение в действующую Конституцию Российской Федерации коренных изменений, которые могли бы последовать в связи с образованием Совета Федерации. Такая реконструкция приведет не к стабилизации, а к серьезнейшему подрыву конституционного строя в Российской Федерации, подрыву легитимности федеральной власти как таковой и — практически — будет означать шаг к договорной конфедерации в угоду местным элитам, но с непоправимым ущербом для общероссийских интересов.

6. Вместе с тем нужно как можно быстрее внести в действующее законодательство изменения и дополнения, вытекающие из конституционных норм, включивших в себя содержание Федеративного договора. В этой связи хотелось бы обратить внимание на то, что Распоряжением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 года № 347-р образована комиссия из представителей Верховного Совета Российской Федерации (по согласованию) и представителей Совета Министров — Правительства Российской Федерации и других органов исполнительной власти с вышеуказанной целью — подготовить до 1 мая 1993 года предложения по разработке механизма реализации Федеративного договора, разграничению полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов федерального значения.

Совершенствование действующего законодательства, принятие новой Конституции Российской Федерации — в плане последовательной реализации в них принципа федерализма — важный путь осуществления положений нынешней Конституции Российской Федерации, вобравших в себя содержание Федеративного договора, а также и самого Федеративного договора.

**Ответственный секретарь
Конституционной комиссии**

О.Г. Румянцев

**Секретарь
Конституционной комиссии**

И.В. Федосеев

Члены Конституционной комиссии:

Е.А. Амбарцумов

Е.М. Кожокин

Н.А. Савин

Ф.В. Цанн-кай-си

**Руководитель группы экспертов
Конституционной комиссии**

Е.А. Данилов

**V. МНЕНИЯ О ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ
(ЯНВАРЬ – АПРЕЛЬ 1993 ГОДА)**



КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЕСТНИК

О РЕФЕРЕНДУМЕ, КОНСТИТУЦИОННОМ
СОГЛАШЕНИИ, ДОСРОЧНЫХ ВЫБОРАХ

В ЭТОМ ВЫПУСКЕ

"Круглый стол" политических партий
Эксклюзивное интервью Сергея Станкевича

По страницам партийных заявлений:
от полюса до полюса

Проекты Конституционного Соглашения:
Конституционной комиссии и Президента

Михаил Горбачев о российском
конституционном кризисе



№ 15
МАРТ
1993

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ РОССИИ

г.МОСКВА

*Интервью с Д.Ж. Валеевым,
член Конституционной комиссии
Республики Башкортостан,
доктор философских наук, профессор*

«Русским тоже нужна государственность»¹

— Чем, на ваш взгляд, обусловлен сегодня столь бурный процесс национального самоопределения бывших автономных республик?

— У народов всегда была тоска по свободе. Октябрьская революция этих надежд не оправдала, поскольку в Союзе ССР было ранжирование на союзные и автономные области и округа. Некоторые этнические образования вообще не получили никакого самоопределения. По переписи 20-х годов у нас насчитывалось около 200 этносов, а Сталин после принятия первой Конституции заявлял, что в советской стране живут более 60 народов и народностей. Куда же делись остальные две трети? А просто проводилась государственная политика поглощения малых народов большими. В Грузии, например, живут сваны — 40 тысяч человек, но нигде в переписи они не значатся. В начале 30-х годов в Башкирии, Татарии и близлежащих регионах проживали 150 тысяч мишарей. А в 1939 году их уже официально «не стало». То же самое произошло с народами Сибири — тофаларами, селькупам. А ведь от признания этносов люди становятся духовно сильнее. Человечество может погибнуть не только от экологического, но и от нравственного кризиса. И одной из причин этого может явиться этническая невосприимчивость друг друга. Мы уже подошли к этой черте.

— У Ленина была идея создать Татаро-Башкирскую советскую республику, но из-за гражданской войны она провалилась. Считаете ли Вы, что такой вариант был бы нравственно обоснован?

— С самого начала идея была неверна, поскольку это две самостоятельные, давно сложившиеся этнические общности. Татары — древний народ, имевший свою государственность. Но и у башкир своя историческая память — их этнос известен с X века. Однако еще до революции некоторые представители татарской интеллигенции считали, что башкиры — часть татарской нации, имеющая особый диалект. И если бы такое объединение произошло, оно могло бы вызвать незатухающий межнациональный конфликт: у большого татарского народа возникла бы естественная тяга к единству языка и культуры, к унификации. Но каждый

¹ Мегapolis-экспресс. 1993. № 22.

народ, как я уже сказал, мечтает о самостоятельности. Башкиры живут на своей земле, и только здесь они могут осуществить задачи по возрождению своей культуры. На другой территории их просто нет.

— **А как же Челябинская область, где в некоторых районах живут башкиры?**

— Вы правы, хотя это несколько другой вопрос. Там проживают более 160 тысяч башкир, что составляет 11% от всего нашего народа. Проблема действительно существует, и съезд башкир Челябинской области по этому вопросу обращался в ВС России и к генеральному секретарю ООН Бутросу Гали с просьбой помочь восстановить национальный автономный округ, упраздненный в 1934 году.

— **В связи с этим хотелось бы выяснить такой актуальный философский вопрос: государство создает нацию, или нация создает государство?**

— Это нельзя противопоставлять, так как государство всегда возникает на национальной основе. Но марксизм-ленинизм настолько затуманил наши головы, что мы не знаем, что и думать. У Энгельса, например, есть три признака государства: обособление территории, взимание налогов и наличие публичной власти. Фактически же государство — гораздо более широкое явление. Древние государства никогда не обособляли свои территории. Где, скажем, были границы Золотой Орды? Или возьмите Киевскую Русь, у которой границы условно находились где-то в половецкой степи. И при взимании налогов существовала вассальная и полувассальная зависимость. Пожалуй, наиболее четко выраженный признак государства — это публичная власть. Он прослеживается почти везде. У тюркско-монгольских народов это ханская власть и вооруженные отряды, которые ее обеспечивают.

На мой взгляд, государство — это уровень политического мышления: нравственный, правовой, культурный. Он очень высок в современном западном мире. Упаси аллах, чтобы французы навязывали свой язык немцам. И наоборот. А у нас такие тенденции есть. Я, например, вырос в русской среде, и мне часто говорили: «Давай твое имя назовем по-русски!». Многие так и делали. Но это сознание ущербности, комплекс неполноценности, который силен еще у самих малых народов. Люди привыкли к родному языку относиться без уважения и не замечают, что это признак нравственного падения нации.

— **Может быть, эту унижительную ситуацию в корне изменят Федеративный договор и новая Конституция нашей страны?**

— Перипетии подписания Федеративного договора для нас достаточно сложны. По замыслу тех, кто его создавал, договор должен был объединить все народы России в единую федерацию и при этом при-

знать их равноправными субъектами. Но потом хорошая идея стала выхолащиваться. Сам принцип федерализма не выдерживался: о каком равноправии субъектов можно говорить, если нет Русской республики? Почему Ельцин выступал как инициатор подписания Федеративного договора? Кого он представляет — Российскую Федерацию, которой еще нет?

— **Простите, как это нет? Российская Федерация существовала как РСФСР, и после развала Союза она была единственной республикой, которая не вышла из его состава.**

— Но прежние автономии перестали существовать, возникли суверенные республики, в том числе и четыре новые. Это качественно иное состояние государства. Значит, надо, чтобы все равноправные его субъекты сели за «круглый стол» для подписания договора. А Борис Николаевич предложил с ним подписывать.

— **Так ведь Ельцина выбирали как Президента всей Российской Федерации.**

— В Башкирии его не выбрали.

— **Это не важно. Его выбирали.**

— Нет, это важно. Башкирия меньше половины голосов отдала за Ельцина. Значит, у нас как президент он не прошел. Все народы в России создали свои национально-государственные образования, кроме русского.

— **Вы считаете, что у русского народа нет государственности?**

— А разве есть? Если вся Россия является государством русского народа, тогда это унитарное государство и незачем говорить о федерации. У нас должен быть союз равноправных республик.

— **Возможно, Вы правы. Но может получиться так, что, создавая свое Русское государство, братья-славяне потеснят территории других республик. Начнется передел, великое переселение народов и, наконец, война.**

— Войны быть не должно, поскольку это справедливое решение вопроса. Этнический момент даже нам с вами мешает понимать друг друга, но именно он лежит в основе государственного самоопределения республик. И Румянцев, и Ельцин, и Алексеев при создании своих проектов новой Конституции грешат унитарно-тоталитарным мышлением, но не учитывают, что республики — это этнические территории, а края и области — лишь административно-территориальные единицы.

— **Значит, Вы — сторонник создания на территории России союза этнических государств?**

— Этнически чистое государство создать практически невозможно. Но мне импонируют идеи Андрея Дмитриевича Сахарова, который

предлагал создать Союз государств Европы и Азии, объединяющий 53 абсолютно равноправных государственных субъекта. Вообще определение «союз» — величайшее достижение в мировой практике, поскольку включение этнонима в название государства дискриминационно по отношению к другим народам.

— Выходит, что название «Казахстан» дискриминирует живущих там русских и немцев, а «Башкортостан» — татар и русских?

— Вы сравниваете разнопорядковые явления, так как Башкирия стала таким регионом не по своей воле. Она была колонизирована, как и Татария. Эти земли завоеваны Иваном Грозным. Вы хотите сказать, что если Россия как империя была создана давно, то пусть она и сохранится. Но ведь мы говорим о демократии, о равноправии всех народов. Разве можно называть «Российская республика Татарстан» или «Российская республика Башкортостан»?

— Однако эти республики пока еще входят в состав России, они внутри нее.

— Нет. Татарстан граничит с Башкортостаном, а Башкортостан — с Казахстаном.

— Мне кажется, что Вы медленно, но верно приближаетесь к мысли о Великом Туране — государстве всех мусульман России от Казани до Памира.

— Великого Турана не будет, как не будет и Великой славянской империи. Все нации уже вышли из пеленок. Тюркские республики могут соединиться лишь в том случае, если они не смогут в одиночку реализовать свои национально-культурные запросы. Эта проблема сегодня очень остро стоит в Башкортостане. У нас до сих пор нет своей конституции, конституционного суда и президента. Башкирский язык не объявлен государственным. Русско-татарское большинство в нашем парламенте лоббирует законы, которые могли бы закрепить национальные приоритеты башкирского этноса. Сегодня к нам едет много беженцев из республик бывшего Союза, и в то же время наблюдается отток коренного населения Башкортостана.

— Какую роль в становлении государственности играет в настоящее время религия?

— Исламского фундаментализма у нас нет. Религия помогает в процессе формирования нравственного обновления человека, в воспитании исторического сознания народа. Скажем, много письменных источников на арабском языке идет к нам из ислама. И многие обычаи имеют мусульманский характер, они перенесены к нам арабской культурой. Надо сказать, что раньше в Уфе и Оренбурге было очень много медре-

се, готовивших мулл и мударисов. Но все было ликвидировано при советской власти. Хотя революцию народ Башкирии воспринял как возможность национального возрождения. Летом 1917 года возникло национальное движение за создание своей республики «Шуро» («Совет» в переводе на русский). 20 марта 1919 года башкирское правительство подписало с советской властью соглашение об автономии. Башкирия могла сама решать продовольственный вопрос, имела свои воинские формирования и даже свое ЧК. Но буквально через год Ленин совместным постановлением ВЦИК и СНК ликвидировал все эти права. После этого глава башкирского правительства Ахмет-Заки Валидов и его окружение перешли к басмачам и несколько лет сражались против советской власти. В 1923 году Валидов перебрался в Турцию, и теперь он известен как знаменитый ученый-тюрколог.

— А как сегодня обстоит дело с национальными движениями в Башкортостане?

— У нас действует башкирский национальный центр «Урал», Башкирский национальный конгресс, Башкирская народная партия и Союз башкирской молодежи. Если говорить об общих аспектах их деятельности, то все они выступают за полную суверенизацию Башкортостана. Чтобы все промышленные предприятия, все учреждения перешли под юрисдикцию республики. Чтобы башкирский язык был объявлен государственным наравне с русским. Некоторые движения провозглашают лозунг полной независимости Башкортостана и ассоциированное членство в составе Российской Федерации. Исламские настроения проявляются не столь сильно, как в радикальных национальных движениях Татарстана. Ислам выдвигается лишь как способ духовного возрождения нации. В основу построения государства берется светский принцип, как в Турции.

Вообще ученые, в частности американские, сегодня все больше говорят о том, что идет мировой процесс возникновения новых государств. В этом аспекте ни США, ни Китай, ни Россия не являются исключением. Прогнозируют, что в ближайшие 20 лет на карте мира появятся еще десятки государств. Может быть, это плохо с точки зрения безопасности, но процесс объективен. От него никуда не деться.

*Беседу вела
Л. Малаш*

*А.А. Гольцблат,
руководитель секретариата
Конституционной комиссии РФ*

Идея всероссийского референдума — правовой аспект¹

Решение о проведении референдума было принято, как известно, на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации. В соответствии с п. 1 Постановления «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» на 11 апреля 1993 года назначается всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Данное решение принято Съездом в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации.

Сама идея проведения референдума по основным положениям конституции не имеет аналогов в мировой практике. Критических замечаний по этому поводу высказано уже немало. Проблема в самом определении основных положений. Главное то, что основные положения не могут быть сформулированы в виде двух-трех кратких фраз. В противном случае это будут либо не полные основные положения, либо вообще не основные положения. Именно поэтому мы до сих пор не имеем единого приемлемого для согласования текста. Скорее всего, его так и не появится. И может случиться так, что референдум не будет отменен, но и не будет проведен. Вынесение на референдум вопроса о доверии к власти требует иных оснований, нежели решение Съезда о проведении референдума по основным положениям новой Конституции. Ибо вопрос о доверии к власти не есть основное положение ни новой, ни старой Конституции.

Кроме того, в соответствии с тем же Постановлением, текст выносимых на референдум основных положений утверждается Верховным Советом Российской Федерации. При этом он должен быть согласован с Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации. В случае же недостижения согласия на референдум выносятся альтернативные формулировки. Проблема в том, что никак не обозначены ни процедура согласования, ни порядок подготовки и представления проекта основных положений новой Конституции выносимых на референдум. Специфика ситуации заключается в том, что вопрос процедуры и представления проекта основных положений так-

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 121—125.

же должен являться предметом соглашения, как минимум, Президента и Верховного Совета.

Именно отсутствие такой согласованной процедуры и привело к тому, что к внеочередному Съезду мы так и не имеем текста для вынесения на референдум. А в соответствии с законом о референдуме такой текст должен быть утвержден Центральной комиссией референдума не позднее чем за 30 дней до дня референдума, т.е. до 11 марта. Правда, не совсем ясно, насколько правомочна Центральная комиссия утверждать текст бюллетеня, поскольку решение о проведении референдума, в соответствии с законом, принимается либо Съездом, либо Верховным Советом. Теперь о другом аспекте проблемы.

Закон РСФСР «О референдуме РСФСР» устанавливает, что решения принятые на референдуме, «обладают высшей юридической силой, не нуждаются в каком бы то ни было утверждении и обязательны к применению на всей территории государства.» Таким образом, действующее законодательство не предусматривает проведения консультативного или совещательного референдума. Следовательно, решение либо принимается, либо нет. Никто ни в праве ссылаться на результаты голосования в том случае, если решение в соответствии с действующим законодательством не будет принято.

В соответствии с законом о референдуме «При проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан РСФСР, внесенных в списки для участия в референдуме». На первый взгляд, все ясно: если на референдум выносятся вопросы о принятии Конституции, то для принятия положительного решения необходимо, чтобы за него проголосовало более половины граждан, внесенных в списки для голосования.

Проблема состоит в том, что если голосование по основным положениям новой Конституции отнести к «вопросам принятия» Конституции, то для того, чтобы решение было принято, необходимо большинство от числа граждан, внесенных в списки, т.е. от числа избирателей. И если в референдуме при этом примет участие 51% граждан РФ внесенных в списки для участия в референдуме, то для того, чтобы решение было принято, все они должны проголосовать «за» по вынесенным на референдум формулировкам. Это, естественно, невозможно.

В выборах народных депутатов РСФСР в 1990 году в целом по РСФСР приняло участие 68% граждан РСФСР, внесенных в списки для голосования. Если предположить, что в референдуме 11 апреля 1993 года примет участие хотя бы 60% граждан РСФСР, внесенных в списки для

голосования, то для того чтобы решение было принято, «да» должны сказать 90% от числа граждан, принявших участие в голосовании. Что, в принципе, возможно, но навряд ли это произойдет в действительности. А если еще будут альтернативные формулировки, то решение по ним не будет принято наверняка.

В связи с вышеизложенным целесообразно в соответствии со ст. 109 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России Верховному Совету Российской Федерации при утверждении текста основных положений одновременно дать официальное толкование нормы закона о референдуме, касающейся порядка принятия решения на референдуме по вопросам Конституции, содержание которого должно быть следующим. Голосование по основным положениям новой Конституции не является голосованием по вопросу принятия, изменения или дополнения Конституции и поэтому решение будет считаться принятым на референдуме, если за него проголосует большинство от принявших участие в голосовании. Другой путь решения этой проблемы — принятие закона Российской Федерации об изменении Закона РСФСР «О референдуме в РСФСР», где соответствующую статью изложить в иной редакции, а именно: «при проведении референдума по принятию и т.д...», т.е. не по вопросу принятия, а именно по принятию, т.е. чтобы было однозначно ясно, что большинство от числа избирателей необходимо лишь при принятии Конституции.

Еще одна проблема, связанная с референдумом, — как будут голосоваться основные положения — в целом или каждое отдельно? Дело в том, что голосование по всем основным положениям в целом может состояться в том случае, если ни по одной из формулировок не будет противоречий. В противном случае по формулировкам, по которым не достигнуто согласие, необходимо отдельное голосование. Таким образом, возможны три варианта голосования.

1. Если ни по одной из формулировок нет противоречий, то все они голосуются в целом.

2. Если по каким-либо формулировкам не достигнуто согласие, то они голосуются отдельно, а все остальные в целом.

3. Независимо от того, достигнуто или нет согласие по каким бы то ни было формулировкам, все они голосуются отдельно.

Предпочтительней всего, конечно, первый вариант. И поэтому необходимо максимально договориться до референдума, чтобы не выносить несогласованные формулировки. В том случае, если этого не удастся, то необходимо принять вариант 2. Третий вариант голосования может привести к тому, что часть формулировок не получит необходимого

для принятия большинства. В этом случае вступает в силу обычный порядок принятия Конституции, предусмотренный действующей Конституцией. При этом ослабляется правовое значение тех положений, которые не были приняты на референдуме.

*Интервью с В.А. Кикотем,
экспертом Конституционной комиссии*

Закон не дышло¹

На вопросы корреспондента «Вечерней Москвы» отвечает эксперт Конституционной комиссии РФ В.А. Кикоть.

В.М.: Россия никогда не жила по Конституции: при царе ее не было, а в советское время она, по-моему, не имела никакого значения. К тому же многие утверждают, что у России особая судьба и особый путь.

В. Кикоть: Ну да, не европейский, а евразийский. Такая постановка вопроса требует, на мой взгляд, большой осторожности. Если Россия — страна не столько европейская, сколько евразийская, а Украина и Беларусь считают себя европейскими и стремятся к интеграции в Европу, то такая позиция России могла бы ослабить желаемый тесный союз трех восточнославянских стран. Но кем бы мы себя ни считали, конституции есть везде. Основной Закон особенно важен для стран с очень высокой правовой культурой. Одна из российских традиций состоит в том, что законы не исполняются или толкуются вкривь и вкось. Недаром народная поговорка гласит: «Закон — что дышло, куда повернул, туда и вышло». Если мы намерены прийти к современной общественной системе, всерьез защитить права человека, обеспечить должное функционирование экономики, стабильность власти и постараться сохранить целостность страны, то абсолютно необходимо создать конституцию как совокупность принципов, определяющих основные черты государства и общества.

В.М.: Однако даже Конституционный Суд считает, что можно пока «перебиться» и с той Конституцией, которая есть.

В. Кикоть: Нет, она не годится для современного российского общества. Впрочем, я не знаю, какое общество и на каком континенте она могла бы удовлетворить.

¹ Вечерняя Москва. 1993. 16 марта.

Приведу несколько примеров, показывающих, что наш Основной Закон элементарно не позволяет функционировать государственным механизмам, противоречит самой логике. Вот, пожалуйста, сказано: источником власти является народ, который решает все вопросы или непосредственно (прямым волеизъявлением, скажем, через референдум), либо через представительные органы. Важнейшие вопросы при этом выносятся на референдум. Но в полномочиях Съезда записано: он принимает Конституцию. Позвольте, какой вопрос важнее, чем новая Конституция? Почему же это доверено не референдуму? Почему Президент, избранник народа, не имеет права своей властью поставить вопрос на референдум и узнать волю народа?

Другой пример. В Конституции провозглашается прямое избирательное право. Однако основная законодательная работа проводится Верховным Советом, избранным Съездом, то есть не прямыми выборами народа. Где же наше прямое избирательное право?

Ни один парламент мира, хоть в Африке, хоть в Азии (кроме разве что Китая), не имеет Президиума ВС с нормотворческими полномочиями. У нас, особенных, и это есть. У нас диво дивное для всего мира: трехэтажный парламент, причем Съезд действительно прямо избран нами, а ВС и его Президиум — косвенно.

В.М.: А кому по Конституции принадлежит в России власть?

В. Кикоть: И здесь «раз» пишем, «два» в уме. В качестве основы государственного строя зафиксирован незыблемый принцип, которым руководствуются все цивилизованные и даже многие не очень цивилизованные страны мира и который проклинала коммунистическая идеология: разделение властей. Согласно ему нет в стране органа, которому бы принадлежала вся высшая власть. И быть не может. Без разделения властей нет демократии, нет конституции. Властные функции распределены на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную. Между ними есть определенные взаимозависимости, сдержки и противовесы. Этому противоречит советская концепция «Вся власть — Советам!», за которой реально стояло: «Вся власть — верхушке номенклатуры аппарата КПСС!». Нет, вся власть — никому. Если вся власть в руках кого-то — нет демократии, прямая дорога к произволу, недопустимому ни с чьей стороны.

Однако после красивых слов о разделении властей в Конституции следует: «Политической основой государства являются Советы народных депутатов, высшим органом государственной власти является Съезд». Но это же противоречит самим вышеназванным основе и принципу Конституции! Вы думаете, этот советский пережиток остался по мило-

му недосмотру наших депутатов? Нет, многие из них усиленно стремятся лишить реальных полномочий конституционного главу исполнительной власти — избранного народом Президента. Но ведь в России при ее гигантских размерах, сложных экономических, социальных, национальных и прочих проблемах, при необходимости проведения всесторонних глубоких реформ сильная исполнительная власть (разумеется, при разумном парламентском и общественном контроле) необходима.

Снятию этого противоречия сопротивляется значительное число депутатов. Такая поправка уже была принята ВС, но Съезд ее отклонил.

В.М.: Куда же смотрит Конституционный Суд?

В. Кикоть: Он, по-моему, находится в несколько затруднительном положении. Иногда указывают: Конституционный Суд был сформирован одной — законодательной — властью и не может ей сопротивляться. Но дело еще и в том, что КС — новое учреждение, с ним еще не привыкли считаться. В Австрии недавно российские журналисты расспрашивали: какие, мол, есть гарантии, что решения вашего КС выполнят? Австрийцы просто не понимали, чего от них хотят, о чем речь. Да как же решение КС может быть не исполнено? Оно не нуждается ни в каких гарантиях.

Кстати, в США члены Верховного Суда, исполняющего преимущественно функции конституционного контроля, назначаются Президентом, а высшая палата Конгресса (парламента) утверждает их. В Болгарии четырех судей КС избирает парламент, четырех назначает Президент, а четырех выбирает собрание высших судей. Везде власти при формировании Конституционного Суда сотрудничают. В России, разумеется, это происходит иначе.

Нелепицы сохранены и в терминологии. Статья 4 обязывает соблюдать Конституцию СССР и законы СССР, статья 9 говорит о советском обществе и социалистической демократии. Но ведь за этими терминами — вполне конкретное содержание. Сравнительно недавно принятый текст раздела о правах человека сохраняет старое название: «Государство и личность». Прежде всего — государство! Каждый раз демократические поправки вырывались у Съезда с боем. Многие противоречия удалось устранить, но те, которые Съезд так упорно сохранял, теперь используются для подчинения исполнительной власти Съезду и Верховному Совету. Нет, эта Конституция не может быть приведена в порядок, ее старую конструкцию не спасут никакие демократические поправки. Да и не пойдет на них Съезд, это уже очевидно.

В.М.: А кто писал нынешнюю Конституцию? Говорят, Лукьянов...

В. Кикоть: Может быть. Но, конечно, это делал не один человек. Система с трехэтажным парламентом, лишаящая граждан России прямого избирательного права, была введена в СССР перед его распадом в подражание той, которая была сформирована в начале советской власти. Когда Съезд Советов считался высшим органом власти, но собирался редко, а текущую законодательную деятельность вели ЦИК или его Президиум.

В.М.: У нас тоже Президиум ВС прибирает к рукам все больше власти.

В. Кикоть: Кстати, все бывшие союзные республики, оформляя свою государственность, такую систему отвергли, и Россия одна осталась с трехэтажным высшим законодательным органом. Более того, все республики в составе России тоже отвергли такую систему. Но сейчас ее воспроизвела новая конституция Татарстана. Это дает возможность манипулировать депутатами, их мнением, регулировать состав постоянных законодательных органов и т.д. Эта модель идеальна для обслуживания тоталитарной системы, но, на мой взгляд, малопригодна для современного демократического государства.

В.М.: В последнее время даже депутаты из непримиримой оппозиции в дебатах по конституционному устройству используют примеры из зарубежного парламентского опыта.

В. Кикоть: Но сколько подчас в этих выступлениях лукавства! Выдергивают выгодный им принцип из одной конституции, лепят его к принципу, взятому из другой конституции, делая вид, что не понимают: эти принципы абсолютно не совместимы. Например, часто ссылаются: на что уж, мол, США — президентская республика, но Президент не имеет права распустить парламент. Это правда. Но договаривайте же до конца! Там и парламент не имеет права уволить Правительство — ни одного министра. А в странах, где парламент может это сделать, президент наделен правом досрочного роспуска парламента. Работают взаимные сдержки и противовесы.

Вот, например, в Англии прошли выборы. Королева назначает премьер-министром лидера победившей партии, возглавляющего парламентское большинство. Допустим, ситуация изменилась, правительство считает, что нужны новые выборы. Досрочно, года на два. Оно представляет этот проект Королеве, она издает указ, и назначаются новые выборы. Парламент подчиняется. Все. Понимаете, что происходит? Если парламент может уволить правительство, то и правительство через главу государства может досрочно распустить парламент.

В.М.: Наверное, без референдума нам не справиться с советской властью.

В. Кикоть: Я вам расскажу, как в Англии недавно проводили первый в ее истории референдум — по вопросу о вступлении в Европейское экономическое сообщество. За месяц до него каждый гражданин получил по почте книгу объемом в 10 печатных листов, довольно толстую. Она была из двух частей. В первой ответы на вопросы будущего референдума со своей аргументацией написали лучшие пропагандисты — сторонники вступления страны в ЕС, во второй — противники. За месяц англичане это изучили и, уже хорошо ориентируясь, пошли голосовать.

В.М.: Я просто вижу, как мы, придя с работы, хватаем такую книжку и начинаем ее изучать. А без такой подготовки нельзя проводить референдум?

В. Кикоть: Ничего против референдума не имею. Но, боюсь, наши граждане далеко не всегда достаточно хорошо понимают сложность важнейших для их судеб и судеб их детей проблем, о которых идет речь. Если мы сумеем понятно объяснить смысл референдума и граждане проявят интерес к нему, это поможет России ускорить решение ее трудных проблем и выбраться из нынешнего конституционного кризиса.

В.М.: Но Съезд отменил референдум и, более того, лишил Президента почти всех прав, в том числе и права обратиться напрямую к народу.

В. Кикоть: На мой взгляд, это неконституционно. Народ избрал Президента на определенную конституционную должность со столь же определенными конституционными правами и обязанностями, а также сроком полномочий...

В.М.: Однако, я вижу, прогнозировать дальнейшее развитие ситуации, в том числе участие россиян в определении судьбы России, Вы не хотите.

В. Кикоть: Я не оптимист по натуре. Повторяю: я не уверен, что граждане отчетливо понимают, в какой драматический момент истории вступила страна. Но я не сомневаюсь в том, что, если бы это было достаточно понято народом, он оказал бы решительную поддержку своему Президенту.

*Беседу вела
Н. Маринич*

*Интервью с
В.В. Костиковым,
пресс-секретарем Президента*

«Предстоит борьба за проект «румянцевского» Основного закона»¹

В. Костиков: После того как были подведены еще первые, предварительные итоги референдума, стало совершенно очевидно, что Президент — и об этом говорят большинство аналитиков и юристов — приобрел новую и очень сильную легитимность. Такой легитимности сейчас не имеют ни Верховный Совет, ни Съезд, ни народные депутаты. Фактически референдум выявил и зафиксировал существование новой России, новых российских граждан. Ельцин является их Президентом.

Н.Г.: Что это дает ему в продолжающейся политической борьбе?

В. Костиков: Прежде всего новую легитимную и силовую энергию, которую, конечно же, необходимо в ближайшее время реализовать в конкретные действия.

Н.Г.: Какие именно?

В. Костиков: Главным из них, и в этом сходятся все, кто работает с Президентом, должно быть скорейшее принятие Конституции, которая бы наконец отразила реалии России. Необходимость принятия нового Основного Закона, может быть, за исключением самых заядлых консерваторов, не отрицает никто. Вопрос в том, как побыстрее продвинуть дело, чтобы не затягивать процесс становления новой российской государственности.

Н.Г.: А каков, на Ваш взгляд, главный итог референдума, если отвлечься от известных перипетий политической борьбы?

В. Костиков: Фактически референдум выявил, что Россия уже перешла в новое качество. Сменилась форма государственного устройства, и народ своим голосованием подтвердил, что с новой формой строя он согласен и поддерживает его. Нужно лишь юридическое конституционное оформление этого состояния России.

Н.Г.: Это в принципе может сделать Верховный Совет?

В. Костиков: Думаю, ни он, ни Съезд просто не в состоянии принять новую Конституцию. Они скорее сделают все возможное, чтобы протолкнуть свой собственный, так называемый румынцевский проект Конституции, в котором, к сожалению, сохраняется большое количество атри-

¹ Независимая газета. 1993. 6 мая.

бутов отжившей советской системы с элементами социалистической ориентации. Это, конечно, для новой России неприемлемо.

Н.Г.: Значит, новый этап политической борьбы...

В. Костиков: Она разгорится, думаю, именно на этом фронте. Верховный Совет скорее всего будет саботировать принятие Конституции новой российской республики и будет проталкивать свою.

Н.Г.: Чего тогда следует ожидать от Президента?

В. Костиков: Президент сейчас, опираясь на свою новую, усилившуюся легитимность, обдумывает, какие меры он может применить для того, чтобы как можно быстрее дать России новую Конституцию.

Н.Г.: Какие при этом рассматриваются варианты?

В. Костиков: Их много, и поскольку Верховный Совет и Съезд не в состоянии принять новую Конституцию, напрашивается вывод о том, что следует созывать Конституционное собрание или ассамблею. Так вот, если Президент столкнется с явным противодействием Верховного Совета, я думаю, его указ о созыве такого собрания мог бы стать выходом из положения.

Мое мнение состоит в том, что Президент мог бы обратиться к Верховному Совету с президентским посланием, где изложит свои цели и теперь уже требования к Верховному Совету относительно принятия новой Конституции. Если бы в Верховном Совете оказалось достаточно много разумных политиков с пониманием того, что их легитимность по результатам референдума практически сведена на нет, идеальный вариант состоял бы во встречном движении Верховного Совета. Это дало бы возможность провести совершенно безболезненное и мирное принятие Конституции. Но боюсь, что такого не произойдет.

Н.Г.: И что тогда?

В. Костиков: Вероятно, будет издан президентский указ о созыве Конституционного собрания.

Н.Г.: Но тут же возникнет множество новых проблем. К примеру, как это Конституционное собрание формировать?

В. Костиков: Это один из вопросов, которые пока еще не обрели форму решения. Есть различные его варианты. Кого выбирать, из каких сфер? Если бы Верховный Совет, предположим, согласился с предложением Президента провести дело разумно и мягко, то я не исключал бы такого варианта: треть членов Конституционного собрания назначает Президент, треть — Верховный Совет, а треть, но это, подчеркиваю, мое личное мнение, Конституционный Суд. Такая ассамблея, безусловно, могла бы принять новую Конституцию, не будучи, как большинство депутатов, лично заинтересованной в сохранении тех или иных структур.

Н.Г.: А каковы варианты Президента?

В. Костиков: Вероятно, у него есть свои предложения, кем заменить ту квоту Конституционного собрания или ассамблеи, которую, скажем, отказался бы заполнить Верховный Совет. Думаю, кстати, что треть делегатов этой ассамблеи мог бы дать Совет Федерации. Итак, треть от Президента, треть от Верховного Совета, треть от Совета Федерации.

Н.Г.: А если парламент откажется?

В. Костиков: Тогда треть участников ассамблеи мог бы, как я уже говорил, представить Конституционный Суд.

Н.Г.: Скажите, пожалуйста, не следует ли ждать вслед за нарастанием сопротивления действиям Президента со стороны законодательной власти каких-то экстраординарных или даже силовых действий со стороны Бориса Ельцина? Такие опасения уже не раз высказывали депутаты, в частности, при виде снегоуборочных и поливальных машин на территории Кремля.

В. Костиков: Думаю, холодной водой их поливать никто, конечно, не будет. Позиция Президента очень усилилась, и у него хватает весомых рычагов воздействия и на Верховный Совет, и на Съезд. В конечном счете он теперь может в случае саботажа проводить какие-то свои решения через указы, и никто не посмеет эти указы оспорить. Потому что те, кто попытается это сделать, будут действовать вопреки воле народа, более чем ясно выраженной на референдуме.

А. Наджаров

*И.В. Котелевская,
главный специалист Комитета
Верховного Совета РФ по законодательству*

Последние изменения на пути к новой Конституции России¹

Комитет Верховного Совета Российской Федерации по законодательству по поручению Съезда народных депутатов готовит такие корректировки к каждому большому депутатскому форуму. Эту черновую работу, желая подчеркнуть ее бессмысленность, часто называют «латанием дыр». Но можно ли обойтись без нее, и так ли уж бесполезны эти усилия? Конечно, нет.

¹ Народный депутат. 1993. № 2.

Вспомним: на шестом Съезде народных депутатов составной частью Конституции стал Федеративный договор, заключенный федеральными органами государственной власти с органами государственной власти республик, автономных образований, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, ставших самостоятельными субъектами Федерации. Безусловно, договорная основа государственной жизни заставляет по-новому осмыслить многие конституционные институты, уточнить и закрепить в Основном Законе статус составных частей Федерации.

Ряд норм, включенных в принятый седьмым Съездом законопроект об изменениях и дополнениях Конституции, обусловлен принятием Верховным Советом Российской Федерации новых законов. Накануне Съезда депутаты приняли Закон о Совете Министров — Правительстве России. В него были включены положения, противоречащие действующей Конституции. Поэтому данные положения, весьма существенные, могли быть введены в действие только после принятия Съездом новых конституционных решений.

Законопроект включил также изменения, необходимые для реализации Закона о статусе судей, определенные концепцией судебной реформы и призванные обеспечить гарантии судебной деятельности.

Разработка проекта да и сам процесс принятия изменений в Конституцию всегда идут непросто, требуют больших усилий, сопоставления различных мнений, интересов. Вот и на этот раз рабочая группа обобщила предложения, которые поступали в Комитет по законодательству после шестого Съезда народных депутатов из республик, краев, областей, комиссий палат и комитетов Верховного Совета России. Спектр вопросов, естественно, был широк, но в законопроект включались только самые необходимые изменения, в том числе и те, которые не были приняты предыдущим Съездом. Ко многим вопросам пришлось вернуться, этого потребовала сама жизнь, новые экономические и политические реалии.

Сложность принятия конституционных решений подтвердила и та кропотливая работа, которую проделал с текстом законопроекта Верховный Совет. Рассмотрено более 200 поправок, закон слушался в трех чтениях и был вынесен на Съезд.

Не касаясь подробно хода работы седьмого Съезда народных депутатов, подведем итог. Закон принят, и в нем отразились и борьба политических позиций, и баланс разных ветвей государственной власти.

Главное, что, на наш взгляд, следует отметить: все более последовательное закрепление в Конституции приоритета прав и свобод человека и гражданина. Исходя из интересов граждан и в строгом соответствии с

Конституцией, законами действуют все государственные органы, должностные лица. Эти принципы нашли отражение в преамбуле Основного Закона и ряде статей. Например, статья 58 о праве граждан на жилище приобрела новую редакцию. Это право обеспечивается в новых экономических условиях путем предоставления жилья в домах государственного и муниципального жилищного фонда на условиях найма, аренды, а также путем приобретения или строительства жилья без ограничения площади.

Гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, государство оказывает помощь, используя систему компенсаций (субсидий) и льгот по оплате строительства, содержания и ремонта жилья, развивая строительство домов государственного и муниципального жилищного фонда.

Изменены статьи 10, 11, 12 Конституции, посвященные экономической основе государства, вопросам собственности. Установлено, что в Российской Федерации признаются и равным образом защищаются частная собственность, в том числе и коллективная, а также государственная, муниципальная и собственность общественных объединений. Не допускаются конфискация и реквизиция имущества, кроме случаев, прямо предусмотренных в законе. Пределы свободы экономической деятельности, исходя из общественных интересов, могут также определяться только законом.

Такой же подход установлен и в отношении собственности на природные ресурсы. При этом государственная собственность на землю и ее недра, воды, растительный и животный мир подразделяется на федеральную собственность, собственность республик в составе России, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами регулируются федеральным законодательством и законодательством республик в составе Федерации, правовыми актами Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий.

Путем тайного голосования на Съезде изменена статья 12, связанная с осуществлением права собственности на землю. Теперь полученные бесплатно или приобретенные в собственность за плату земельные участки могут быть проданы, подарены, обменены независимо от сроков вступления в собственность при условии сохранения их целевого назначения Совету народных депутатов на тех же условиях, на которых эти участки были предоставлены, а физическим или юридическим лицам для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, для садоводства или огородничества — по договорной цене.

Во всех остальных случаях земельные участки могут быть проданы не ранее чем через 10 лет, если они получены в собственность бесплатно, и не ранее чем через 5 лет, если они были приобретены в собственность за плату. Подобный порядок, установленный Конституцией, тем самым приближает нас к реальной свободе распоряжения землей.

Пожалуй, наиболее спорным оказался блок изменений, связанных с принятием Закона о Совете Министров Российской Федерации. В итоге возобладала позиция Верховного Совета, который посчитал необходимым изменить конституционные положения и определить правительство как коллегиальный орган, возглавляющий систему органов государственного управления и подотчетный Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту Российской Федерации. В соответствии с новой редакцией пункта 6-2 статьи 121⁵ Президент представляет предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации в Верховный Совет Российской Федерации. Таким образом, окончательное решение по этим вопросам будет принимать парламент.

Был достигнут компромисс и по процедуре назначения ряда членов Правительства, а также Председателя Совета Министров, которого предлагалось и освобождать от должности только с согласия Верховного Совета. Теперь согласие парламента требуется при назначении министров иностранных дел, обороны, безопасности и внутренних дел Российской Федерации, а также Председателя Правительства. Порядок освобождения от должности указанных лиц остался прежним.

Особо стоит выделить изменение статьи 110 Конституции, которая теперь включила Совет Министров в число субъектов законодательной инициативы. Правда, в соответствии с Постановлением Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», принятым несколько позднее, введение ее в действие отложено до 12 апреля 1993 года. Но думается, что осуществление Советом Министров права законодательной инициативы будет только способствовать эффективности законотворчества, своевременному внесению изменений в отраслевое законодательство.

В новой редакции Конституции уточнены прерогативы Президента Российской Федерации как главы исполнительной власти. В качестве Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами он назначает и освобождает от должности высших должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации, а также присваивает высшие воинские звания в порядке, определяемом законом.

Установлено, что в случае невозможности исполнения полномочий Президента Российской Федерации вице-президентом они переходят последовательно к Председателю Совета Министров, Председателю Верховного Совета Российской Федерации.

По-новому решен вопрос и в отношении прекращения депутатских полномочий лиц, назначенных или избранных на должности, пребывание на которых несовместимо с депутатским статусом. В уже имеющийся в статье 92 перечень должностных лиц дополнительно включены заместители Председателя Совета Министров Российской Федерации, заместители министров, председателей государственных комитетов и других членов Правительства России. Лица, возглавляющие краевую, областную администрацию, администрацию автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга, местную администрацию, отделы, управления, иные структурные подразделения администрации, и их заместители не могут быть депутатами соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления.

Полномочия народных депутатов Российской Федерации, назначенных или избранных на указанные должности, прекращаются с момента их назначения или избрания на эти должности; таким образом, никакого дополнительного решения по этому вопросу не требуется.

Особая норма, касающаяся порядка реализации этого правила, включена в Закон об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации. Она устанавливает, что народные депутаты, занимающие в настоящее время должности, указанные в части третьей статьи 92 Конституции, обязаны в течение одного месяца со дня введения в действие закона заявить в соответствующий Совет о сложении депутатских полномочий или об освобождении от должности.

Появились в Конституции и новые понятия. Города Москва и Санкт-Петербург отнесены к категории городов федерального значения, а термин «города республиканского подчинения» применительно к ним исключен, поскольку не отражает их нового статуса как самостоятельных субъектов Федерации. К тому же появление родового понятия означает, что в будущем могут появиться и другие города, повысившие свой конституционный статус.

Важные уточнения связаны с учетом положений Федеративного договора, подписанного федеральными органами государственной власти РФ с органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Статья 84¹¹, устанавливающая их совместную с федеральными органами компетенцию, относит к ней вопросы разграничения государственной собственности на территории края, области,

городов Москвы и Санкт-Петербурга, установление общих принципов бюджетной системы и налогообложения в Российской Федерации. Кроме того, эта статья теперь содержит исчерпывающий перечень совместных решаемых вопросов, не позволяет произвольно расширять его.

Надо сказать, что отношение к предложениям субъектов Федерации, поступившим к законопроекту, было самым внимательным, они обобщались, сопоставлялись. Все 150 поправок рассматривались рабочей группой, Верховным Советом, затем Редакционной комиссией Съезда. Кроме поправок на рассмотрение Съезда был представлен и альтернативный проект изменения Конституции, разработанный Петросоветом. В итоге изменения внесены более чем в 20 статей Конституции.

Конституция изменена, приспособлена к реалиям сегодняшней жизни. Это необходимо для дальнейшего согласованного развития законодательной системы Российской Федерации, эффективного функционирования всех сфер государственной жизни. Теперь слово за предстоящим в апреле всенародным референдумом, который, будем надеяться, сделает шаг к принятию нового Основного Закона страны.

*Итоги пресс-конференции А.Ф. Ковлягина,
народного депутата РСФСР,
члена Конституционной комиссии РФ*

К референдуму о новой Конституции¹

Позавчера состоялась встреча народного депутата Российской Федерации, члена Конституционной комиссии Верховного Совета А.Ф. Ковлягина с работниками аппарата областного Совета и областной Администрации, представителями партий и общественных движений, журналистами ряда газет, телерадиокомпаний.

А.Ф. Ковлягин поделился впечатлениями о работе VII Съезда народных депутатов России, рассказал о деятельности Конституционной комиссии, о подготовке Основного Закона Российской Федерации (его проект был ранее опубликован в нашей газете), о проведении всероссийского референдума по основным положениям новой Конституции Российской Федерации 11 апреля 1993 года.

Он ознакомил с предложениями Конституционной комиссии VII Съезду народных депутатов положениями, выработанными на основе проекта

¹ Пензенская правда. 1993. 14 янв.

Конституции Российской Федерации. Понимая правовую значимость, приводим их почти целиком.

[...]¹

Эти предложения были подготовлены и одобрены в основном Конституционной комиссией. Сейчас идет интенсивная доработка этих предложений, которые в соответствии с поручением Съезда будут рассмотрены Верховным Советом РФ, Президентом, внесены на утверждение Верховного Совета России и обнародованы. Верховный Совет РФ должен завершить постатейное обсуждение проекта Основных положений новой Конституции в феврале—марте, внести его на рассмотрение VIII Съезда народных депутатов.

А.Ф. Ковлягин ответил на многочисленные вопросы участников пресс-конференции.

У. Ладин

*А.В. Малько,
заведующий лабораторией
Саратовского юридического института,
кандидат юридических наук*

Об ограничениях прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации (О «пробелах» в обсуждении проекта Основного Закона России)²

Обсуждение проекта Конституции России ведется уже продолжительное время. Затрагиваются разные проблемы, стоящие на пути конституционного оформления нашего общества. Между тем одна из важнейших проблем — конституционные ограничения прав и свобод человека и гражданина — пока почему-то остается в «тени», недостаточно освещена в научной и публицистической литературе, является своеобразным «пробелом», который необходимо восполнить.

¹ В материале приводится текст проекта «Основных положений новой Конституции РФ, выносимых на всероссийский референдум», рассмотренного на рабочем пленарном заседании Конституционной комиссии, от 12 января 1993 г. (см. с. 73–75 данной книги). — *Примеч. ред.*

² Советское государство и право. 1993. № 3. С. 97–101.

Конституционные ограничения выступают специфическим индикатором, позволяющим определить степень свободы и защищенности личности. Именно комплекс конкретных ограничений, установленных в Конституции, в наибольшей мере характеризует взаимоотношения между государством и человеком, представляет собой своеобразное «лезвие бритвы» между законностью и ее нарушениями и во многом предопределяет общую концепцию Основного Закона. Теория конституционных ограничений прав и свобод человека и гражданина — это тема специального исследования. В рамках настоящей публикации хотелось бы высказать лишь некоторые соображения по поводу их наиболее эффективного использования в будущем Основном Законе.

Среди мер, направленных на упорядочение применения ограничений в Конституции, важно, по нашему мнению, выделить следующие.

1. В самой Конституции необходимо дать обобщенную характеристику (оценку) ограничений: их целей, условий, пределов. Желательно это закрепить в одной статье, а именно: ст. 13 проекта Конституции Российской Федерации¹. Иначе говоря, сначала важно сформулировать своеобразную «общую часть» использования конституционных ограничений, а уж затем регламентировать «часть особенную».

«Общая часть» включает в себя, прежде всего, цели и условия возможных конституционных ограничений. В наиболее концентрированном виде цели ограничений прав и свобод человека зафиксированы в ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.², где, в частности, сказано, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Разумеется, кроме такой общей постановки вопроса о целях ограничений прав и свобод могут существовать и более детальные условия их применения, что и нашло свое отражение в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах, открытых

¹ В данной статье речь пойдет об официальном проекте Конституции Российской Федерации, доработанном в соответствии с постановлением шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации и одобренном в основном Конституционной комиссией (см.: Проект Конституции Российской Федерации: (Сборник материалов). М., 1992, С. 19—81)

² См.: Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 141.

для подписания 16 декабря 1966 г. Согласно ст. 4 первого пакта, ограничения должны осуществляться исключительно с целью способствовать общему благосостоянию, определяться законом и не могут противоречить природе ограничиваемых прав. В соответствии с целым рядом статей второго пакта (ст. 12, 13, 19 и др.) — если они необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц.

Точно так же, как существуют стандарты всеобщих прав, соответственно должны существовать и стандарты их ограничений, но обязательно с определением целей и условий их применения, с тем чтобы, с одной стороны, выбить почву для произвола и злоупотребления властью со стороны чиновничества, а с другой — учитывая тенденцию российской правовой системы к интеграции с правовыми системами развитых стран, создать общие механизмы реализации прав человека и их ограничений. Это означает, что Российское государство как при законодательном определении возможных ограничений, так и при их применении на практике должно учитывать опыт соответствующих международных организаций.

Исходя из этих позиций, ч. 3 ст. 13 проекта Конституции РФ необходимо дополнить указанием на ряд наиважнейших целей, которые сейчас в ней отсутствуют. Речь идет о таких целях ограничения, как обеспечение общественного порядка и здоровья населения. Названные вопросы затрагивают основополагающие устои жизнедеятельности человека и общества в целом. Именно ради них и устанавливаются конкретные границы в использовании прав и свобод.

2. Конституционные ограничения различны, что предполагает дифференцированный к ним подход, с тем чтобы наиболее полно уяснить как общие, так и специфические свойства и признаки существующего многообразия таких средств. Здесь пригодится такой испытанный способ познания, как классификация. В зависимости от прав и свобод, которые могут быть ограничены, конституционные ограничения можно подразделить на два основных вида: ограничения гражданских и политических прав и свобод и ограничения экономических, социальных и культурных прав и свобод. Примером первых являются, в частности, ограничения свободы передвижения, избирательные ограничения¹; примером вторых — ограничения в использовании права собственности.

¹ Об избирательных ограничениях см.: *Белкин А.А. Избирательные ограничения // Правоведение. 1992. № 1.*

При этом следует помнить, что среди всех видов прав и свобод есть такие, которые вообще не должны ограничиваться. Это так называемые абсолютные или основные права. «Основные права, — отмечал Т. Маунц, — не создаются государством, не нуждаются в его признании, не могут быть ограничены или вовсе ликвидированы им. Они присущи индивидууму как таковому. Они охраняют свободу не только от «незаконного, но и от законного государственного принуждения»¹. Обычно, говоря о такого рода правах, комментируют ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой предусмотрено, что ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены такие права, как право на жизнь, право не подвергаться жестокому, бесчеловечному обращению, право не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам, право не содержаться в рабстве или подневольном состоянии, право не подвергаться лишению свободы за невыполнение какого-либо договорного обязательства, право не привлекаться к ответственности за деяние, которое в момент совершения не являлось уголовным преступлением, а также право на признание правосубъектности, свобода мысли, совести и религии. Вместе с тем следует согласиться с мнением С.В. Бахина о том, что «едва ли можно признать исчерпывающим перечень абсолютных прав, содержащийся в Пакте о гражданских и политических правах, поскольку те или иные права человека могут быть признаны не подлежащими ограничению в иных международных соглашениях»². И проект Конституции Российской Федерации в ч. 2 ст. 129 как раз идет дальше в понимании и развитии абсолютных прав, чем Международный пакт о гражданских и политических правах, устанавливая более широкий круг прав, не подлежащих ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Однако мы полагаем, что лучше это предусмотреть в ч. 4 ст. 13 проекта.

«Особое мнение» может возникнуть по поводу ограничения права человека на жизнь. С одной стороны, это абсолютное право, ибо все остальные права утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. С другой — пока наше общество не готово жить без ограничения этого права в силу многих объективных и субъективных причин. В условиях хаоса и неуправляемости, обвального роста преступности и безнравственности, агрессивности и правового нигилизма, думается, надо

¹ *Маунц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С. 150.

² *Бахин С.В.* О классификации прав человека, провозглашенных в международных соглашениях // Правоведение. 1991. № 2. С. 46.

поддержать те условия применения смертной казни, которые обозначены в ст. 20 как специфические конституционные ограничения права человека на жизнь. Их следует признать исключительными и не влияющими в целом на характеристику права человека на жизнь как права абсолютного.

В зависимости от времени действия конституционные ограничения можно подразделить на постоянные — они установлены Конституцией Российской Федерации и законами (ч. 3 ст. 13); и временные — они «должны быть прямо обозначены в акте о чрезвычайном положении» (ч. 1 ст. 129). Если говорить о временных ограничениях, то в этом случае дополнительные ограничения прав и свобод личности служат как бы юридическим основанием для расширения полномочий органов государственной власти в целях получения большей маневренности и простора для оперативного и оптимального выхода из ситуации чрезвычайного положения. Что же касается постоянных конституционных ограничений, то оно, как и всякое иное название, весьма условно, ибо по мере продвижения человечества по пути научно-технической революции, расширения иных возможностей человека все чаще могут складываться ситуации, при которых права и интересы отдельных людей (или групп) будут приходиться в противоречие с интересами других людей, определенных слоев населения или общества в целом. Достижения многих областей науки и техники (прежде всего медицины) приводят к необходимости пересмотра некоторых устоявшихся представлений, систем ценностей и приоритетов, заставляют по-новому подходить и к вопросу об ограничении прав человека в интересах общественной безопасности, здоровья населения, защиты прав и свобод других лиц. Например, не так давно считалось постоянным такое конституционное ограничение, как лишение гражданства. Но изменилось время, и оно отошло в историю, знаменуя тем самым расширение свободы личности, укрепление нравственных основ конституционного регулирования.

3. Особая роль в упорядочении ограничений принадлежит гарантиям. Гарантии в юридической сфере, как известно, есть условия, обеспечивающие беспрепятственное осуществление прав и свобод граждан, составляющие механизм их эффективной реализации. В связи с тем что «возможность ограничений основных прав и свобод личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц всегда таит в себе угрозу если даже не злоупотреблений, то во всяком случае принятия несоизмеримых охраняемому общественно-

му интересу ограничительных мер»¹, необходимо и в отношении государственных властных структур устанавливать определенные конституционные ограничения. Речь идет о ряде конституционных запретов по поводу конкретной деятельности различных государственных структур и должностных лиц. Некоторые из них уже имеются в проекте Конституции, другие нужно еще ввести. В качестве примера можно назвать запрет, содержащийся в ч. 2 ст. 17: «Республики, края, области, автономные области, автономные округа не могут ограничивать или отменять права и свободы, а также изменять или отменять обязанности, связанные с гражданством РФ».

Однако есть конституционные ограничения в отношении государственной власти, которые не вошли в проект Конституции, хотя вполне заслуживают «постоянной прописки» в Основном Законе. Взять, к примеру, проблему ограничения прав человека на получение информации (ч. 3 ст. 25), которая может быть решена в законной плоскости и наиболее беспрепятственно для личности только при установлении конституционной обязанности в отношении должностных лиц, предоставляющих либо не предоставляющих (в силу ограничений) ту или иную информацию. В этой связи можно предложить самостоятельную часть — ч. 6 в ст. 22 проекта: «Государственные органы обязаны предоставлять информацию заинтересованным лицам по всем вопросам их компетенции, за исключением случаев ограничений этого права, установленных особым законом». Подобное решение вопроса существует в Австрии, где «обязанность предоставления информации была внесена в Конституцию и распространена на все административные органы»². Кроме того, здесь указанная обязанность конкретизируется в специальном федеральном законе, в котором подробно и четко определены допустимые ограничения права человека на информацию, чтобы свести к минимуму возможности для нарушений со стороны должностных лиц.

Другой вид гарантий заключается в том, что отдельные права личности могут быть ограничены на основе закона только (исключительно) специальным государственным органом — судом. Так, подобный подход осуществлен в ч. 2 ст. 21 проекта Конституции «Ограничение свободы, включая арест, допускается по судебному решению»; в ч. 1 ст. 22: «Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, переговоров, почтовых, телефонных, телеграфных и иных со-

¹ *Мюллерсон Р.А.* Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 86.

² *Визер Б.* Право человека на информацию в Австрии // Государство и право. 1992. № 4. С. 112.

общений. Ограничение, этого права допускается на основании закона по судебному решению». В этом законодатель справедливо видит существенную дополнительную гарантию законного исполнения конституционных ограничений.

Еще одна предполагаемая гарантия — деятельность парламентского уполномоченного по правам человека, статус которого должен устанавливаться согласно ст. 48 проекта федеральным законом. Следует поддержать эту идею, ибо подобный защитник народа может непосредственно сосредоточиться и на проблеме законности осуществления установленных ограничений. Такой опыт уже есть в странах Европы: Швеции, Великобритании, Австрии, Испании, Польше, Венгрии и др. В частности, в Испании защитник народа ежегодно представляет парламенту отчет о состоянии прав личности в стране, типичных нарушениях, трудностях и препятствиях в деле охраны этих прав; предлагает правительству в случае необходимости уточнить критерии своих действий; инициирует процедуры судебной проверки законности тех или иных ограничений свободы человека (задержания или ареста) и при их подтверждении обращается к соответствующим должностным лицам в целях возбуждения преследования нарушителей.

Все перечисленные гарантии нужны прежде всего для того, чтобы конституционные ограничения (на уровне норм) не превратились в антиконституционные препятствия прав и свобод личности (на уровне их реализации), чтобы из необходимого и законного средства они не трансформировались в социально вредные и противозаконные. Поэтому проблема ограничений, по сути дела, может оказаться проблемой «лазек», через которые те или иные должностные лица станут влиять на правовой статус личности в выгодном им направлении. Гарантии же позволяют эти «приоткрытые двери» закрыть как можно плотнее, обеспечив провозглашенные права и свободы.

Следовательно, проблема упорядочения конституционных ограничений имеет принципиальное значение, ибо от ее решения может зависеть как «буква» и «дух» новой Конституции, так и реальный статус отдельного человека. Создать для него благоприятный режим — главная задача конституционного регулирования и основная потребность дня.

*Л.С. Мамут,
доктор юридических наук, профессор*

Борцы за конституционность против Конституции¹

Автор статьи, профессор Леонид Мамут, с лета 1990 г. входил в состав группы экспертов, сыгравшей ключевую роль в работе авторского коллектива Конституционной комиссии России. С его активным участием был подготовлен проект Конституции Российской Федерации, общая концепция которой была одобрена шестым Съездом народных депутатов РФ. Накануне седьмого Съезда профессор Мамут принял решение о прекращении своей работы в Конституционной комиссии.

Сегодня уже окончательно выяснилось: действующий Основной Закон России насквозь противоречив и во многих отношениях сугубо архаичен. С его помощью вовсе нельзя наладить нормальную экономическую, политическую и правовую жизнь. Руководствуясь им, невозможно обеспечить стабильность и порядок в обществе. Он очень серьезно мешает проведению в стране глубоких прогрессивных преобразований. Но почему бытие России вынуждено до сих пор подчиняться такому Основному Закону? Почему она все еще не имеет Конституции, достойной современного демократически-правового государства?

Почти три года тому назад, в июне 1990 г., первый Съезд народных депутатов Российской Федерации постановил: разработать новую российскую Конституцию и образовал с этой целью Конституционную комиссию. Тогда же Верховному Совету Российской Федерации было поручено организовать специальный референдум с вынесением на него основных принципов проекта новой Конституции. Кроме того, Верховному Совету (и Конституционной комиссии) поручалось подготовить с учетом итогов намеченного референдума проект новой Конституции России для его обсуждения на Съезде народных депутатов Российской Федерации в январе 1991 г.

В ноябре 1990 г. Конституционная комиссия приняла за рабочую основу проект новой российской Конституции, подготовленный группой народных депутатов и экспертов. В этом проекте уже содержалась система основных принципов будущего конституционного строя России. Верховный Совет Российской Федерации получил возможность выполнить поручение первого Съезда народных депутатов Российской Федерации и организовать соответствующий референдум. Но он данное

¹ Сегодня. 1993. 13 апр.

поручение не выполнил. Референдум не был проведен. Не обсуждался и в январе 1991 г. на Съезде народных депутатов Российской Федерации проект новой Конституции России.

Однако работа над ним ни на день не прекращалась. Шло его совершенствование с учетом различных замечаний и предложений; он подвергался экспертным оценкам, обсуждался в прессе, на радио и телевидении, являлся предметом дискуссий в научных кругах. Общий тираж изданий (газет, журналов, брошюр и т.д.), в которых в 1990—1992 годах публиковался проект, достиг примерно 60 млн экземпляров.

Между тем время шло. Латался-перелатывался старый Основной Закон, вступая во все больший конфликт с реальностью... И вот в апреле 1992 г. VI Съезд народных депутатов Российской Федерации рассмотрел проект новой Конституции и постановил: «Одобрить общую концепцию конституционных реформ в Российской Федерации, положенную в основу проекта новой Конституции Российской Федерации, а также основные положения проекта, одобренного Верховным Советом Российской Федерации». Казалось бы, после такого позитивного решения открылись самые благоприятные возможности для того, чтобы на ближайшем же Съезде народных депутатов Российской Федерации принять наконец новую российскую Конституцию.

Ожидания оказались напрасными. Законодатель, поглощенный совсем другими заботами, продолжает уклоняться от своего непосредственного долга; он по-прежнему лишает общество и государство Основного Закона, который отвечал бы важнейшим потребностям сегодняшнего дня и прокладывал бы России дорогу в ее завтрашний день. В чем причины подобного поведения депутатского корпуса (точнее, его большинства)? Едва ли это составляет тайну. Скорее всего депутатов определенной общественно-политической ориентации совершенно не устраивают в проекте новой Конституции России те ключевые моменты, которые существенно, в корне отличают его от действующего пока Основного Закона. Что это за моменты?

В проекте в полной мере восстановлен и упрочен фундамент демократической государственности — принцип народовластия, который в действующей Конституции подменен принципом всевластия Советов (в особенности всевластия Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ), закрепленным в ч. 2 ст. 2, в ст. 87, 104, 185 и др. Далее. В проекте новой российской Конституции последовательно реализован основополагающий принцип правового государства — разделение властей; он юридически отрицается чуть ли не десятком статей теперешне-

го Основного Закона (печально знаменитые ст. 104 и 109, но не только они одни).

Но самое главное — проектом новой Конституции не предусматривается существование таких институтов, как Съезд народных депутатов Российской Федерации, Президиум Верховного Совета РФ, Председатель Верховного Совета РФ и его заместители. Сегодня депутат вправе совмещать свое депутатство с производственной и служебной деятельностью, что, конечно, не способствует становлению высокопрофессионального органа законодательной власти. По проекту новой Конституции для депутата парламента исключается занятие какой-либо должности на государственной или иной службе, а также занятие предпринимательской деятельностью, пребывание в составе руководящих органов коммерческих предприятий. Надо думать, что далеко не всем депутатам по сердцу эти и аналогичные им установления проекта новой Конституции, и потому они не «проходят».

От рассматриваемого проекта новой Конституции России часть депутатского корпуса отворачивается, вероятно, еще и потому, что не видит в нем многих иных, привычных для себя положений, с которыми издавна сроднилась и расстаться с которыми уже просто не в силах. К их числу относятся, например: а) требование, адресуемое ст. 4 Основного Закона (он принят 12 апреля 1978 г.) ко всем государственным и общественным организациям Российской Федерации — соблюдать Конституцию и законы Союза Советских Социалистических Республик; б) понятия — «политическая система советского общества», «социалистическая демократия» (ст. 9), «совхозы» (ст. 12), «нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ст. 19), «общественные фонды потребления» (ст. 23), «социалистическое Отечество» (гл. 4); в) цели — «стирание классовых различий» (ст. 19), «превращение сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального» (ст. 22), «охрана социалистической собственности» (п. 3 ч. 2 ст. 125); г) институты и процедуры — централизованное государственное планирование социального и экономического развития страны (п. 6 ч. 3 ст. 104, п. 13 ст. 109, п. 2 ч. 2 ст. 125, гл. 19); д) символы — девиз «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» в гербе государства и т.д.

Разумеется, есть и какие-то другие, не названные здесь причины, которые побуждают сегодняшнего законодателя так или иначе открещиваться от давно подготовленного и в принципе им же одобренного (вот что на первый взгляд удивительно!) проекта новой Конституции России. Поскольку этот законодатель бесспорно не способен и не хочет дать в конце концов многонациональному народу России новую Конститу-

цию, постольку сейчас именно народ — «носитель суверенитета и источник власти в Российской Федерации» (ст. 68) должен сам в наикратчайшие сроки и в правовых формах определить, кому и как надлежит ее принять. Лишь с ее принятием можно будет создать цивилизованное политико-юридическое пространство. И только в его границах решаются те огромной трудности задачи, которые стоят перед страной.

В.А. Никонов,
*Советник Департамента политических
и межнациональных проблем
Международного фонда «Реформа»,
доктор исторических наук*

П. Ордешук,
*профессор Калифорнийского
технологического института*

Конституционное творчество в России¹

Еще один неудавшийся эксперимент

Процесс конституционного творчества в России выходит на финишную прямую. В апреле граждане дадут ответ, вероятно, на один из самых существенных вопросов, которые стоят перед страной.

Можно много спорить о том, уместно ли решать проблемы конституционного устройства с помощью референдума. По нашему мнению, инструменты прямой демократии не должны применяться для конституционного творчества.

Но как бы то ни было, в ближайшие недели и месяцы людям и политическим лидерам в России предстоит участвовать в многочисленных дебатах по поводу государственного устройства. Скажем прямо, условия для создания принципиально новой российской государственности отнюдь не идеальны.

Пока политики сталкиваются в непримиримой борьбе, уходят в отставку или взлетают к вершинам власти, пока разрабатываются, обсуждаются, отвергаются и переписываются проекты Конституции, каждый из которых далек от совершенства, страна приближается к хозяйствен-

¹ Независимая газета. 1993. 5 янв. От редакции: «НГ» предполагает напечатать серию статей этих авторов, посвященную проблемам конституционного процесса в России.

ной разрухе, рубль грозит превратиться в основной экспортный товар — в качестве обоев. Борьба сильных мира сего за куски все уменьшающегося экономического пирога оставляет большинству граждан возможность поспорить лишь за крохи от этого пирога, а межнациональные войны переместились с бывшей союзной периферии в саму Россию. Пессимизм разлит по всему обществу, и очевидно разочарование многих людей непродолжительной эрой реформ. Все отчетливее стремление объяснить трудности неудавшимся демократическим экспериментом, который якобы вошел в противоречие с тысячелетней традицией авторитарной власти и психологией россиян, генетически не способных воспринять чуждые им принципы демократии. Понятно желание многих прекратить всякие новые «эксперименты на народе».

Однако, несмотря на видимые неудачи политики реформ в России, демократию нельзя рассматривать как эксперимент. Прошло уже больше двухсот лет с того момента, как американцы приняли свою конституцию, и за это время немало узнали о принципах становления и развития демократического общества. Более того, они «испытали» его на себе, равно как и народы многих других стран.

Есть все основания верить, что и в России демократия не станет всего лишь еще одним провалившимся экспериментом. Аргументы о высокой образованности россиян, огромных природных и духовных ресурсах страны, хотя и звучат уже банально, тем не менее бесспорны. Но, помимо этого, существуют еще отчетливое стремление народа к справедливому обществу и возможность опереться на опыт других народов, каждый из которых в какой-то период своей истории осуществлял прорыв от многолетнего авторитаризма к демократическому правлению. Не все из этих попыток удалась. Но накопленный опыт, успешный и неудачный, небесполезен для всех, кто стремится к процветанию России.

Свою задачу мы видим в том, чтобы в серии статей попытаться обобщить некоторые элементы мирового опыта.

Изучение политики, безусловно, все еще остается несовершенной наукой. И никто не осмелится утверждать, что демократия может быть легко и безболезненно достигнута в обществе, испытывающем экономические лишения и раздираемом межнациональными конфликтами. Но одно бесспорно: демократия пускает корни, если общество имеет волю подчиниться им же самим установленным правилам и если каждый осознает эту волю. Мы исходим, прежде всего, из уверенности, что главными условиями успеха демократии являются создание действенной и работоспособной конституционной и государственной системы и осознание гражданами основ этой системы.

Кратковременные политические интересы, при всей их важности, не могут идти в сравнение с задачей создания такого государственного устройства, которое обеспечило бы России на долговременную перспективу социальную стабильность, экономический подъем и гарантию неотъемлемых прав граждан.

Глубокий российский правовед И.А. Покровский, незаслуженно забытый после Октября, писал в 1918 году: «Правовая и государственная организация создается, как известно, коллективной, соборной в широком смысле слова, психологической деятельностью народа. Есть народы, которым это созидание дается относительно легко и просто — разумная самоорганизация как будто у них в крови; и есть народы, которым оно дается с большим трудом, путем тяжких и мучительных испытаний. Мы, русские, по-видимому, принадлежим к этому последнему типу. Скольких тяжелых и постыдных страниц вписали мы в свою историю исключительно благодаря нашему неумению разумно столкнуться друг с другом...». Последующие 70 лет мало что изменили. «Разумной самоорганизацией», как известно, занималась исключительно КПСС, а «соборная деятельность» народа не очень приветствовалась.

Да, история работает против российской демократии. Люди никогда не имели возможности изучить «язык» демократии, который во многих странах постигается почти с рождения и почти бессознательно. Немногие американцы, шведы или немцы могут воспроизвести хоть одну статью из своих конституций, но все они обладают инстинктивным пониманием правил демократического процесса. Когда же значительная часть общества, в том числе и облеченные властью, не в состоянии представить себе, что могут, а чего не могут дать демократические процедуры, каковы обязанности каждого, тогда возникает почва, в которую потенциальный тиран сеет свои семена.

К счастью, грамматика демократии не столь сложна. Но ошибки в ней чреватые более серьезными последствиями, чем двойка в четверти.

В постижении языка демократии важно отличать важное от второстепенного и сознавать, что те вещи, которые вызывают наибольшее внимание и споры, далеко не всегда самые существенные. Да, для России небезразлично, кто будет премьером после очередного съезда народных депутатов и будет ли президент назначать министров самостоятельно или с согласия парламента. Но, сосредоточившись на этих проблемах, отражающих все-таки борьбу в узкой элитной прослойке, когда интересы людей задевает скорее сама эта борьба, чем конечный ее результат, мы рискуем упустить нечто более значимое.

Для России сейчас важнее определиться с институциональными компонентами демократии — конституционным дизайном, композицией федеративной системы, способной предотвращать межэтнические и территориальные конфликты, законодательством о выборах, общей системой разделения властей. То есть со всем тем; что пока, увы, либо отсутствует, либо несовершенно. И сделать это надо прежде всего потому, что первый принцип демократии гласит: демократический процесс должен действовать и развиваться в соответствии с правилами и процедурами — формальными и неформальными, — которые неподконтрольны ни одному человеку, даже если он тшится заявить о себе как о вожде всех народов, ни олигархии. Политические лидеры не могут определять правила политической игры, в которую им самим предстоит играть. Тем более что лидеры (как и граждане) всегда будут стремиться обойти эти правила во имя личной выгоды.

Решение нынешних проблем России при всей ее многовековой тяге к «справедливому царю» не требует поиска «правильного лидера», который будет проводить «правильную политику». Хотя и хотелось бы избежать некомпетентного руководства и дураков у власти, выход все-таки в создании политических институтов и традиций, способных направить действия лидеров и граждан в плодотворное русло.

Даже в самых стабильных и процветающих демократиях на высшие должности нередко избираются люди, лишенные талантов и со скверным характером. Но если политические институты ладно скроены и существует хотя бы некоторое общественное согласие следовать их установлениям, тогда нормальный демократический процесс компенсирует недостатки лидеров.

Опыт различных стран учит также, что при наличии множества форм демократических институтов универсальной идеальной модели не существует. Однако второй принцип демократии звучит так: о какой бы структуре власти люди в конце концов ни договорились, отдельные ее составляющие должны быть хорошо притерты, пригнаны и составлять единую систему. Невозможно взять и сконструировать один или несколько идеальных компонентов — отдельно президентскую, законодательную или судебную власть, отдельно федеративные отношения, местные органы власти или партии, — не вызвав цепную реакцию изменений и отторжений во всем государственном организме.

В России сейчас наиболее зримыми реальностями являются традиции сильного централизованного руководства, которые в прошлом нередко толкали страну к деспотизму; общество, состоящее из множества неустоявшихся групп, разделенных по идеологическим, региональным,

этническим, религиозным признакам; и весьма несовершенная экономика, исправление которой требует решительной государственной политики. А значит, российские политические институты должны быть сконструированы таким образом, чтобы соответствовать этим реалиям и в перспективе их изменить. Но это возможно только в том случае, если институты власти вместе создадут стимулы для каждого искать разрешение конфликтов цивилизованным путем, даже когда кому-то это очень не хочется.

Третий принцип демократии, однако, заключается в том, что существующие реальности и по рождаемые ими конфликты не должны диктовать процесс создания политической системы и не могут найти исчерпывающего разрешения в тот самый момент, когда создается новое демократическое государство.

В США, например, попытались уже в конституции договориться по двум конфликтным вопросам — доминирования крупных штатов над мелкими и о будущей судьбе рабства. Первый из них, как скоро выяснилось, вовсе не был конфликтом. Сегодня американцы не обращают внимания на то, что такие крохотные штаты, как Нью-Хэмпшир или Делавэр, имеют в сенате равное представительство с Калифорнией, которая, будь она независимым государством, занимала бы четвертое место в мире по размеру ВВП. Но, пытаясь разрешить в конституции второй конфликт, американцы просто расставили декорации для последовавшей затем гражданской войны — одной из самых кровавых в прошлом веке.

Стремление примирить интересы всех участников нынешней политической игры уже на стадии создания новой конституции грозит будущими конфликтами, природу которых невозможно предсказать с абсолютной точностью.

Четвертый принцип демократии подразумевает, что граждане отдадут предпочтение лидерам, проводящим политику в их интересах, и отвергнут тех, кто делает обратное. Это — право граждан.

Но в то же время граждане обязаны понимать, что лидеров нельзя судить только на основании отношения к их конкретным политическим шагам. Не менее, а может быть, и более, важна приверженность лидера демократическому процессу. Люди должны быть готовы не бросаться с кулаками и с пеной у рта на политика, любого гражданина и организацию, отстаивающих неверную с их точки зрения политику, если они делают это в рамках демократической практики. И наоборот. Люди должны внутренне быть готовы выступить против политика, предлагающего заманчивые идеи, но выходящие за эти рамки.

«Отцам-основателям» новой России и людям, рассчитывающим на политическую карьеру также полезно помнить, что слава основателей демократического строя в других государствах зиждется вовсе не на их конкретных политических деяниях. О деяниях знают в основном только историки. Остальные же почитают их именно за приверженность демократическому процессу, которая не была поколеблена, несмотря на многочисленные соблазны, возможности и даже кажущуюся необходимость отступить от демократии.

Многое из сказанного может показаться слишком абстрактным и утопичным. Но на самом деле существуют практические возможности проектирования политических институтов таким образом, что они будут соответствовать перечисленным принципам, а людям будет выгодно жить по правилам.

В.А. Никонов,
*советник Департамента политических
и межнациональных проблем
Международного фонда «Реформа»,
доктор исторических наук*
П. Ордешук,
*профессор Калифорнийского
технологического института*

Конституционные права¹

Благие пожелания или значимые гарантии

Наблюдая за процессом конституционного творчества в России, невольно приходишь к выводу, что страна переживает нечто похожее на раздвоение сознания. С одной стороны, многие сомневаются, что именно демократия выведет страну из тупика, и, наученные прошлым опытом, сомневаются, что конституция в принципе способна защитить права и свободы граждан. С другой стороны, авторы различных проектов конституции соревнуются в их насыщении огромным набором прав, обещаний и директив, надеясь, очевидно, что каждое слово будет неукоснительно исполняться.

Чтобы преодолеть эту раздвоенность и найти приемлемое решение, следует обратиться к основам и посмотреть, каким образом демократия позволяет охранять и расширять права личности.

¹ Независимая газета. 1993. 13 янв.

Создание государства требует предоставления отдельным его частям права координировать общество, чтобы добиваться определенных целей, которые без государства недостижимы. Таким образом, мы позволяем государству, выступающему в качестве нашего агента, собирать налоги, осуществлять расходы, принимать законы и, если законы нарушаются, сажать в тюрьму. В прошлом эти функции принадлежали монарху, а в Советском Союзе — партийно-государственной номенклатуре, действовавшим в интересах немногочисленной элиты. Современные же демократии строятся с таким расчетом, чтобы государство функционировало с согласия граждан (управляемых) и чтобы управляемые имели решающее влияние на его деятельность.

Основная хитрость при создании демократического устройства заключается в конструировании государства таким образом, чтобы официальные лица не имели возможности превышать свои полномочия. И важнейшая часть в решении этой задачи — такая конституция, которая, помимо определения составных частей государства и их взаимоотношений между собой, устанавливала бы пределы государственной власти.

Но при этом возникают две очень серьезные проблемы. Первая, каким образом несколько страничек текста могут позволить что-либо или кого-либо контролировать, если те люди, которые занимают высшие государственные должности, сочтут, что им одним известна формула всеобщего блага, и возжелают установить диктаторское правление. И вторая, что именно должно найти отражение в конституции, в каком объеме и с какой степенью детализации.

Эти две проблемы сливаются в одну, когда речь заходит о гарантиях фундаментальных прав человека, о том, что, собственно, и определяет свободное и справедливое общество.

Попробуем взглянуть на проблему обеспечения прав граждан, отталкиваясь от проекта Конституции Российской Федерации, рассмотренного и в принципе одобренного шестым Съездом народных депутатов. Понятно, что существуют другие проекты, и сам «румянцевский» вариант ежедневно претерпевает изменения и может вообще «не пройти». Однако он является на сегодняшний день единственным официальным документом, опубликованным для всеобщего ознакомления от имени высшего органа законодательной власти России.

В первую очередь возникает вопрос: в чем авторы проекта видят предназначение конституции? Ответ на него никак не вытекает из самого текста, хотя он легко может быть получен из опыта других стран. Кон-

ституция нужна в первую очередь для того, чтобы защитить граждан от тирании государства. Это — аксиома.

Оценивая официальный проект Конституции с этой точки зрения, прежде чем говорить собственно о правах, давайте взглянем на статьи, определяющие обязанности: «каждый обязан сохранить природу и окружающую среду...»; «на родителях лежит обязанность воспитывать своих детей до совершеннолетия»; «каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия...». При этом «осуществление прав и свобод человеком и гражданином не должно... наносить ущерб общественному благу и окружающей среде». В самих этих пожеланиях нет ничего дурного. Но, будучи включенными в конституцию, они выворачивают наизнанку ее суть, не несут никакой полезной нагрузки и более того — опасны.

Во-первых, вместо того чтобы накладывать ограничения на государство, предохраняя людей от его [отката]¹ к тирании, эти статьи накладывают ограничения на «носителя суверенитета и единственный источник власти» — народ. Во-вторых, они не несут полезной нагрузки, потому что не могут быть статьями прямого действия. Если люди хотят создать себе ограничения, то им это лучше сделать через свои представительные органы путем издания законов, которые люди позволяют этим органам принять. Наконец, они опасны, потому что создают прецедент, согласно которому конституция может не только ограждать права и свободы гражданина от посягательств других лиц, но и быть использована для контроля и ограничения прав.

Конечно, мы далеки от мысли, что статьи об обязанностях порождены дурными намерениями. Их появление на свет объясняется, вероятнее всего, отголосками советской конституционной и партийной традиции с их балансировкой прав и обязанностей, а также опасениями, как бы реализация прав одного человека не пришла в противоречие с интересами другого человека или общественного блага. Но подобные вопросы требуют не конституционного, а законодательного и судебного решений.

По нашему убеждению, любым упоминанием об ограничениях на права и об обязанностях не место в конституции. Если другие разделы конституции спроектированы правильно, то любые противоречия, возникающие между правами и обязанностями, найдут свое разрешение. А если неправильно, то никакие записанные права в любом случае реализованы не будут.

¹ В оригинале: «окатывания». — *Примеч. ред.*

Теперь непосредственно о правах. Некоторые из них общепризнаны и зафиксированы в конституциях практически всех демократических стран — гарантии религиозной свободы, свободы печати, право собираться мирно и без оружия, неприкосновенности личной собственности, равное избирательное право, право на быстрое и справедливое судебное разбирательство. Официальный российский проект идет намного дальше, гарантируя «право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены», «право на отдых», «право на охрану здоровья», «право на благоприятную окружающую среду», «право на благоустроенное жилище» и т.д. Подобные статьи, впервые появившиеся в СССР и в странах Восточной Европы, теперь можно встретить и в некоторых западноевропейских конституциях. Но необходимость их включения в основной закон далеко не бесспорна.

Прежде всего эти права (звучащие скорее как пожелания) могут быть обеспечены через нормальный политический процесс, когда соблюдаются основные политические права. Если граждане свободны в выражении своих взглядов, в получении надежной информации из прессы, могут путем голосования заменить одну команду лидеров другой, тогда они могут попользоваться своего агента-государство — для выполнения своих пожеланий. Через законодательное установление минимальной зарплаты и пенсий, стандартов на условия труда, способов реализации права на жилье (например, путем государственного субсидирования жилищного строительства для малоимущих, банковского кредитования на приобретение жилья), на медицинскую помощь (через бюджетное финансирование медицины, введение общественной системы медицинского страхования и т.д.). Но если основные политические права нарушены, то обретение экономических и социальных прав окажется либо проблематичным, либо зависящим от прихотей обитателей отдельных кабинетов, представляющих всемогущее авторитарное государство. Либо и то, и другое. Как это было в СССР в предыдущие годы. То есть в иерархии конституционных прав политические права — первичны, а социально-экономические — все-таки вторичны.

Кроме того, вряд ли уместно включать пожелания в документ прямого действия, которым должна стать российская Конституция. Представьте себе судебную инстанцию, оценивающую конституционность принятого парламентом жилищного законодательства, если в конституции уже гарантировано право на благоустроенное жилище. Нет сомнений, любой закон на этот счет не поднимется до планки обеспечения каждого благоустроенным жилищем (тем более что благоустроенность может пониматься ох как по-разному). А значит, Конституционный Суд

будет просто обязан признать противоречащим конституции любой закон, который просто улучшает положение дел с жильем, но не гарантирует даже не каждой семье, а каждому гражданину отдельный дом или квартиру со всеми удобствами, горячей водой и центральным отоплением. И то же самое с любыми другими социально-экономическими правами, записанными в конституции.

Так что важнее: «гарантировать» несбыточное в ближайшее время пожелание и конституционно блокировать его реализацию или открыть дорогу к воплощению благородной цели? Полагаем, что второе. В то же время гарантии благих пожеланий просто подрывают веру людей в конституцию как таковую, в ее способность обеспечить остальные гражданские права.

По нашему убеждению, авторы Конституции должны четко разделить права от пожеланий и оставить в разделе гарантий только права. Пожелания могут присутствовать в конституции, если без них кому-то плохо спится, но тогда только в форме целеполагания. Например, в статьях о функциях законодательного органа можно было бы записать, что он призван проявить внимание к вопросам улучшения системы медицинской помощи, условий труда, окружающей среды и т.д. А лучше вообще опустить статьи, затрагивающие социальные проблемы. Это вопросы не конституции, а текущего законодательства.

Теперь о фундаментальных правах. Подходить к вопросам их обеспечения надо с изрядной долей цинизма. Не в том смысле, что они не могут быть реализованы. Просто надо иметь в виду, что официальные лица — законодатели, правительство, бюрократы и т.д. — всегда будут стремиться действовать в своих собственных интересах вне зависимости от интересов общества и соответствующим образом трактовать статьи о правах человека. И хотя другие разделы конституции в принципе могут привести их мотивы к общему знаменателю с интересами общества, история учит нас, что излишняя осторожность здесь не помешает.

И среди возможных предосторожностей — точность в формулировке каждого из прав. Сравните две формулировки. Законодательный орган «не будет принимать законов, ограничивающих свободу прессы» — в американской Конституции. И вторая: «Свобода массовой информации гарантируется...», но «арест и изъятие средств поиска, получения, производства и распространения массовой информации, принудительное приостановление и прекращение деятельности средств массовой информации допускаются на основании закона и по судебному решению». Это из проекта российской Конституции. Ясно, что первая часть «румянцевской» формулировки начисто перечеркивается второй. И та-

ких, мягко говоря, «противоречий» в российском проекте множество. Вероятно, они тоже продиктованы благими намерениями сделать конституцию более детальной и гибкой на случай непредвиденных обстоятельств. Но опасность подобных «противоречий» в том, что, искажая изначальный смысл конституции, они вооружают судебные органы не средством защиты права, а средством его подавления. Они также подают сигнал исполнительным и законодательным органам, бюрократам и политикам, что наступление, скажем, на свободу прессы не является антиконституционным. И, наоборот, четкая и однозначная формулировка основополагающих прав дает в руки судебной власти мощное оружие в ее неизбежном противостоянии с правительственными чиновниками и законодателями, посягающими на права человека.

Конечно, можно и еще придумать множество ограничений на реализацию прав. Например, можно конституционно запретить кричать «Пожар!» в переполненном вагоне метро, если пожара на самом деле нет. Это тоже будет вполне разумным ограничением на свободу слова. Но таким ограничениям место не в конституции, а в законах и общественных нормах поведения.

Наконец, мы подошли к самому серьезному вопросу. Каким образом можно воплотить права граждан в жизнь? Безусловно, нельзя надеяться, что, положив на бумагу в правильном порядке нужные слова, общество обретет железные гарантии. История, в том числе и российская, учит нас обратному. Решение состоит в том, чтобы создать соответствующие стимулы у официальных лиц, а это — основная задача других заделов конституции.

Конституция должна не только определять функции различных органов государства таким образом, чтобы защитить права граждан от их узурпаторских поползновений. Создаваемые конституцией государственные институты становятся подконтрольными только тогда, когда амбиции одних официальных лиц противопоставляются амбициям других. Это частично достигается системой разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную. Частично — позволяя политикам занимать определенные должности с одобрения избирателей и устанавливая различие формы зависимости государственных институтов от избирателей. Например, президент прямо избирается всем населением, законодатели — от меньших округов, а высшие судебные инстанции — непрямым волеизъявлением народа через систему назначений президентом и законодателями. В этом случае политические лидеры противостоят друг другу, представляя максимально возможное количество комбинаций интересов избирателей, и следует ожидать проведения

той политической линии, за которой стоит определенное общественное согласие.

Кроме того, в таких крупных и национально неоднородных странах, как Россия, США или Швейцария, дополнительной гарантией от узурпации власти наверху служит федеративное устройство. Оно позволяет гражданам контролировать свою судьбу на том уровне управления, который максимально к ним приближен, и обеспечить представительства местных интересов на общегосударственном уровне.

Только в совокупности вся эта структура создает политическим лидерам стимулы защищать права граждан. И если структура правильно выстроена, если карьера политиков зависит от защиты прав от бюрократического посягательства на них, тогда они будут соблюдаться. В противном случае ничего не поможет.

Так, во многих странах Латинской Америки права граждан становятся заложниками политических амбиций не потому, что они плохо сформулированы в конституциях, а потому, что государственная система создана таким образом, что не защищает эти права.

К сожалению, анализ российских конституционных проектов и текущей политической практики приводит к неутешительному выводу о том, что имеющаяся и планируемая государственные системы далеки от того, чтобы реально защитить права граждан и обеспечить управляемость общества с помощью демократических процедур.

В следующей статье мы это покажем на примере федеративного устройства.

В.А. Никонов,
*советник Департамента политических
и межнациональных проблем
Международного фонда «Реформа»,
доктор исторических наук*
П. Ордешук,
*профессор Калифорнийского
технологического института*

Федерализм¹

Условие стабильности или формула распада

В фокусе дискуссий вокруг новой российской Конституции сейчас оказались вопросы распределения полномочий между центральной исполнительной и законодательной властью, что неслучайно в свете последних событий на седьмом Съезде народных депутатов.

Но, не принимая значимости этой проблемы, возьмем на себя смелость утверждать, что существенно важнее выработать такую форму государственного устройства, которая позволила бы минимизировать межнациональные и межрегиональные конфликты, создать стимулы для отдельных регионов России оставаться в ее составе и тем самым спасти целостность государства.

В принципе возможны три пути достижения этой цели, и все они достаточно широко обсуждаются.

Первый — путь возрождения авторитарной власти, сотни лет стягивавшей государства своими железными объятиями. При всей привлекательности в глазах некоторых политиков авторитаризм неприемлем для современной России не только потому, что он недемократичен и способен возобновить холодную войну, к продолжению которой, кстати, Запад материально готов лучше, чем Россия. Гораздо важнее, что в России просто нет силы, способной утвердить диктатуру, не вызвав развала страны. Кто бы ни попытался это сделать — армия, национал-патриоты и коммунисты или само правительство, результатом окажется сопротивление «диктаторскому Центру» на местах и взрыв сепаратизма, который не усмиришь танками. Даже попытка авторитарного переворота станет прелюдией распада России, как августовский путч 1991 года стал прелюдией распада Союза ССР.

¹ Независимая газета. 1993. 22 янв.

Поэтому, прежде чем пускаться в путь, предлагаемый правыми и левыми экстремистами, было бы нелишне изучить две другие дороги — централизованного демократического государства и демократического федерализма.

Многие зададут недоуменный вопрос: а разве в России еще нет федерации?

К сожалению, она только в названии республики. На практике она являет собой уникальную модель, замысловато сочетающую унитаризм с принципом национальной государственности и унаследованную от прошлого — от периода создания СССР. Согласно знаменитым трудам «отцов народов» отдельные, избранные этносы получили статус «нации» и были удостоены союзных или, на худой конец, автономных республик. На более низких ступенях оказались «национальности», «народности» и «этнические группы», которые должны были довольствоваться автономными областями, национальными округами и районами. Порочность изначальной теории, поставившей во главу угла избранность отдельных наций — этносов, завела СССР в беспрецедентные дебри в национально-государственном строительстве. Все это, однако, не имело решающего значения, коль скоро политика в любом случае делалась в Москве, и реальные полномочия, скажем, автономной республики ничем не отличались от полномочий руководства обычной области.

Распад Союза и обретение полноценной государственности «нациями первого порядка» не остановили тяги к по-сталински понимаемому самоопределению у народов внутри России, где не только бывшие автономии, но и малочисленные и дисперсно расселенные народы и даже русские» неожиданно обнаружили, что и они не обладают национальной государственностью. Все это способствовало развитию дезинтеграционных тенденций.

Вместо того чтобы вырваться из порочного круга концепции национальной государственности, новые российские власти стали искать выход в фактической консервации старой системы. Многоэтажность, неравноправное положение отдельных этносов и регионов — все то, что разрушало Союз, осталось почти без изменений в РФ. Более того, это положение было кодифицировано Федеративным договором, громоздкую конструкцию которого вряд ли можно признать образцом совершенства.

Во-первых, существуют не один, а три федеративных договора, и, становясь составной частью Конституции, они опять фиксируют неравноправное положение субъектов Федерации. «Избранными» оказались

бывшие автономные республики, обладающие бóльшим набором прав, чем «обычные» и автономные края и области.

Во-вторых, даже в рамках одного договора отдельные субъекты РФ имеют различные права в зависимости от способностей их лидеров лоббировать в Москве.

Наконец, федеративные договоры весьма недалеко продвинули Россию от сверхцентрализованного руководства к федерации. Избрание руководителей исполнительной власти в республиках сочетается с назначением глав администраций Президентом России и их подконтрольностью центру через дополнительный институт представителей Президента в краях и областях. Неравноправность последних подчеркивается созданием Совета глав республик, который занял в российской государственной иерархии место выше Совета глав администраций. Постановление VII Съезда народных депутатов «О главах администраций» вносит некоторые позитивные изменения в систему федеративных отношений, но явно недостаточно, ибо сохраняет систему президентских назначений глав администраций. Порядок формирования, полномочия и даже процедуры государственных органов на местах по-прежнему определены Законом РФ от 5 марта 1992 года, а не самими регионами.

Назначения высших должностных лиц на местах и определение их полномочий из столицы — признак унитарного, а не федеративного государства. А неравноправие субъектов РФ позволяет говорить в лучшем случае об асимметричной федерации с сильным элементом национализма. Эта же система сохранена в официальном проекте Конституции, где «статус» территориальных единиц предполагается определять «в зависимости от особенностей этнического состава и иных обстоятельств».

У идей унитарного, ограниченно демократического государства, где власть сосредоточена в основном в руках центрального правительства, а регионам предоставлена некоторая автономия, пределы которой определяются договором между регионами и центром, есть много влиятельных сторонников. Их аргументы выглядят на первый взгляд весьма убедительно: экономические проблемы, вызывая недовольство на местах, усиливают сепаратизм, тогда как их решение требует скоординированных правительством централизованных усилий. А демократический федерализм, предполагающий политическую и экономическую автономию индивидуумов, районных, городских, областных, республиканских правительств, — это просто формула распада России.

Но эти аргументы по меньшей мере нельзя признать исчерпывающими. Хотя бы потому, что Россия еще не пробовала создать демокра-

тическое федеративное государство, а имеющиеся предложения по его созданию не оптимальны.

Эффективный и стабильный федерализм — нечто иное, нежели простое разделение страны на географические единицы, которые существуют в условиях вертикальной подчиненности и зависят от милостей, выторгованных у центральных властей. Те, кто определяет или хочет определять судьбу России, должны, обязаны избавиться от инстинкта все централизовать. Мудрость и гений государства вовсе не сконцентрированы в головах горстки политической элиты в Москве. Они в достаточном количестве существуют повсюду, и нельзя дожидаться, чтобы люди могли внести свой вклад в общегосударственное дело, только попав в кремлевские коридоры власти.

Конечно, предпочтение демократическому федерализму над другими альтернативами может быть отдано только в том случае, если у него есть достаточные шансы на успех. Хотя, как известно, гарантии дают только в морге, возможности федерализма в разрешении внутренних противоречий и претотвращении применения силы представляются весьма высокими.

Заметим, что проблема федерализма может быть понята, только если мы разделим ее на две части: формальная, конституционная структура федеративного государства и «неформальные» структуры (прежде всего — политические партии), которые организуют политический процесс в отдельных субъектах Федерации. В настоящей статье речь идет о первой части проблемы, а вторую мы рассмотрим в следующей публикации.

Обратимся к аргументу сторонников унитаризма о том, что хрупкость Российской Федерации вытекает из ее экономических проблем, под тяжестью которых страна, если не будет жесткой централизации, может утратить свою целостность и разделить судьбу Союза.

Если экономика порождает сепаратизм, то она явно не исчерпывает его причин. Великая депрессия конца 20-х—30-х годов поразила множество федераций, но ни одну из них не разрушила. Сепаратизм в канадском Квебеке сейчас набирает силу вовсе не из-за экономических проблем — россияне были бы не прочь иметь канадские экономические «проблемы». В то же время экономическое процветание не в состоянии ослабить требования независимости и суверенитета, равно как и обещания очевидных экономических выгод от пребывания в составе единого государства. Так, вряд ли кто-либо станет доказывать, что распад СССР был продиктован экономической целесообразностью. Куда большее значение имела целесообразность этого в глазах индивидуумов, прежде

всего — национальных лидеров, чье стремление консолидировать свою власть оказалось выше императивов поддержания рациональной экономической системы. Так что прочность государств мало зависит или вообще не зависит от экономики.

Если мы не имеем дело с тиранией, споры и конкуренция между региональными и центральным правительствами, а также между региональными правительствами — вещь повсеместная и естественная. Вне зависимости от экономического положения никто не хочет, чтобы его облагало налогами отдаленное столичное правительство; все хотят обладать неограниченным контролем над тем, что имеют или надеются занять; центральные правительства всегда будут стремиться к увеличению своих полномочий, а региональные власти всегда будут этому сопротивляться, одновременно всеми способами добиваясь преимуществ над другими регионами. Подобное наблюдается и в США, и в Швейцарии, и в России — ничего необычного и тревожного в этом нет.

Итак, если мы не можем избежать конфликта, как мы можем контролировать его последствия? Как структурировать государство таким образом, чтобы гасить региональные конфликты, грозящие распадом страны? Если мы рассматриваем центральное правительство в качестве арбитра, который координирует региональные правительства, разрешает противоречия между ними и осуществляет то, что лучше всего поддается централизации (например, внешнюю политику, контроль за эмиссией денег, поддержание свободы внутренней торговли и т.д.), то как можно сконструировать такое государство, которое, с одной стороны, не уничтожит региональную автономию в погоне за усилением собственной власти, а с другой — способно влиять на деятельность конкурирующих между собой регионов?

Ответы на эти вопросы заставят нас усомниться в целесообразности зацентрализованного государства и обратить свой взгляд к федерализму, весьма отличному от нынешней формы государственного устройства России.

Не может быть создана федерация, пока отдельные регионы в силу своего этнического состава имеют разные взаимоотношения с центральным правительством по сравнению с другими регионами. Не может быть создана федерация, пока отдельные ее субъекты автономны, а другие являются аппендиксами центрального правительства. Не может быть создана федерация, пока сохраняется старая командно-административная философия, предполагающая, что только люди в Москве все знают и именно их политика способна не дать России свалиться в экономическую пропасть.

Главная проблема с нынешней формой Российской Федерации, которая обрекает ее как на унитаризм, так и на нестабильность, — это неравноправные отношения различных частей страны с центральным правительством. Федеративная система, которая несимметрична, просто нежизнеспособна, и сохранить ее возможно только с помощью силы и авторитарного контроля. Как относительное богатство одного человека вызывает зависть у менее удачливых соседей, так и большая автономность одного региона делает вполне справедливыми требования большей автономии со стороны других регионов. В асимметричной федерации регионы особенно рьяно борются за специальные привилегии, за особый путь выхода из-под контроля центрального правительства и за всеобщее признание своих «уникальных обстоятельств». И эскалация таких требований, порожденных неравными условиями, представляет собой основную угрозу стабильности федеративного государства.

Более того, асимметрия в степени автономности не может не сопровождаться асимметрией прав граждан. Человек, живущий в области, где избиратели не имеют контроля за местной исполнительной властью, попросту располагает меньшими правами, чем гражданин национальной республики, где такой контроль имеется. Туляк или иркутянин живет в менее демократичном государстве, чем житель Татарстана или Тувы. Абсурд, ведь они граждане единого государства! Но это так. И борьба за большую автономию и расширение прав — логичное и опасное следствие неравенства.

Борьба эта, вызванная и историческими случайностями, и сознательными действиями, имеет особенно сильные дестабилизирующие последствия в централизованном государстве, где единственным источником реформирования выступает центральное правительство. Это правительство обречено быть постоянно втянутым в распределение дифференцированных привилегий между регионами, а регионы неизбежно будут искать способы для установления своего собственного контроля над центральным правительством и его использования в своих интересах. В децентрализованных же и симметричных демократических федерациях нет подобной концентрации власти в центре, никакая власть не способна усугубить неравенство, если оно вдруг возникнет, и не заинтересована в этом.

Таким образом, первое правило в конструировании стабильного демократического государства заключается в том, что необходимо строго придерживаться принципа равенства его субъектов. Ни одна республика, край или область не должны обладать большей или меньшей автономией, чем остальные. Ни один регион не может рассматриваться на-

столько особым, чтобы делать его жителей более свободными и полноправными, чем других.

Предвидим возражения, особенно со стороны национальных республик, уже имеющих «особые права». Однако мы имеем в виду не «низведение» прав Республики Татарстан до прав Тульской области, а обретение и той, и другой более высокого уровня компетенции.

И именно это диктует второе правило, без которого реализация первого невозможна и которое вытекает из него, — автономия республик, краев и областей должна быть увеличена, чтобы за центральным правительством были оставлены лишь те функции, которые только оно в состоянии выполнить. Например, обеспечение национальной безопасности, поддержание стабильности рубля, создание условий для свободного перемещения товаров, услуг и людей по всей территории республики, поддержание социальных гарантий и создание судебной системы, обеспечивающей равенство всех граждан РФ перед законом. Кстати, этим списком прерогативы центральной власти, ныне занимающие многие страницы в конституционных проектах, могли бы быть исчерпаны без большого ущерба для ее работоспособности.

В поддержку второго правила можно привести по меньшей мере два аргумента.

Во-первых, как доказывает мировой опыт, люди учатся азам демократии, уважению прав других граждан и формам организации политической деятельности именно на местном уровне. Чем дальше, тем больше люди будут терять интерес к тем общенациональным процессам, на которые они не могут прямо повлиять и которые затрагивают их интересы лишь косвенно. И, напротив, их интерес к местным и региональным проблемам будет нарастать.

Ценности демократии не могут быть усвоены с помощью одних лишь призывов политической и интеллектуальной элиты стать демократами. Они постигаются путем обретения соответствующего опыта, который дается участием в местной политике. Но получение этого опыта невозможно, если главы администраций назначаются из Москвы; если Москва диктует формы устройства местной власти (помимо обеспечения демократичности ее формирования); если Москва стремится определять все — от скорости движения машин на дорогах всей России до содержания школьных учебников и способов избрания местных должностных лиц. Все эти вопросы республики и области в состоянии решать сами.

Во-вторых, локальные конфликты, возникающие в отдельных регионах, в децентрализованной системе подрывают позиции централь-

ного правительства гораздо слабее, чем в унитарной. В последней все конфликты неизбежно выходят на самый верх. Федерация же позволяет людям искать решения на месте хотя бы для того, чтобы сохранить свою автономность. И только если взаимоприемлемые компромиссы оказываются невозможными, федеральное правительство может быть приглашено для поиска решения. И чем меньше конфликтов выходит на общегосударственный уровень, тем меньше их разрушающая сила для страны.

Последний аргумент приводит нас к третьему правилу, подчеркивающему преимуществу децентрализованного федерализма. Как справедливо замечал Томас Джефферсон, «лучше всего то правительство, которое меньше всего правит». Это правило — не призыв к анархии. Оно просто констатирует простой принцип общественной организации, который гласит, что наиболее эффективной формой управления государством является та, которая дает как можно больше прав и полномочий местным органам. Центральное правительство, которое пытается все сделать самостоятельно, обрекает себя на неэффективность. В соответствии с бюрократическими законами, которые в России давно известны, чиновники в центре просто не способны проявлять понимание нужд регионов. Эти законы всегда препятствуют новаторству и экспериментаторству в различных частях страны в поисках более разумных политических решений. И эти законы уничтожают какие-либо стимулы у местных властей брать на себя ответственность за свои действия.

Конечно, все сказанное может повиснуть в воздухе, если мы не ответим на следующие немаловажные вопросы. Как децентрализованное федеративное государство может остаться единым целым? Каким образом оно может предотвратить узурпацию власти центральным правительством? Как избежать столкновений между правительствами отдельных регионов? И где гарантии, что с помощью децентрализации мы не вызовем развала России?

Ответы на них требуют обращения к сюжетам, прямо не связанным с конституционными структурами, и об этом — в следующей статье.

О.Г. Румянцев,
*народный депутат РФ,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии*

Е.А. Данилов,
*руководитель группы экспертов
Конституционной комиссии*

В.И. Лафитский,
эксперт Конституционной комиссии

Основа Федерации: Конституция, Договор или Совет?¹

В период подготовки и во время проведения восьмого и девятого Съездов народных депутатов Российской Федерации неоднократно говорилось о Федеративном договоре, годовщина подписания которого исполняется 31 марта. При этом нередко забывают сказать о Конституции Российской Федерации и об истинном соотношении Конституции и Федеративного договора, в частности об опасной линии сторонников суверенизации российских республик и регионов.

В любом федеративном государстве основы государственной власти определяются федеральной конституцией, а не договором. Последнее характерно для конфедераций и иных форм международно-правовых объединений. По форме конституционного устройства Российская Федерация была и остается федерацией, и это ее качество Федеративный договор не изменил.

В Постановлении Съезда народных депутатов Российской Федерации «О Федеративном договоре» от 10 апреля 1992 г. отмечено, что в Конституцию Российской Федерации включается содержание Федеративного договора (пункт 2). Тем самым четко выражена позиция Съезда не рассматривать Федеративный договор как подменяющий Конституцию акт.

Однако Федеративному договору, по мнению представителей ряда республик, должна быть отведена совершенно другая роль — документа, равного по своей юридической силе Конституции. Это противоречит не только Конституции Российской Федерации, но и самому Федеративно-

¹ Федерация. 1993. № 35 (91).

му договору, в тексте которого подчеркнуто, что он становится составной частью Конституции (статья VIII).

Последовательность действий сторонников договорно-конфедеративного устройства России может быть представлена следующим образом.

Первое: добиться в нарушение воли Съезда включения Федеративного договора в текст Конституции в виде самостоятельного раздела, равного по силе всей остальной Конституции.

Второе: вести дело к применению Федеративного договора в отрыве от Конституции, настаивая по мере возможностей на верховенстве всех положений Федеративного договора над Конституцией.

Третье: добиться принятия Закона Российской Федерации «О принципах и механизме реализации Федеративного договора», который завершит, по сути, подмену Федеративным договором Конституции Российской Федерации в целом.

О том, что такая угроза существует реально, свидетельствуют предложения республик по содержанию проекта Закона «О принципах и механизме реализации Федеративного договора». В этот закон, по мнению глав российских республик, следует включить многие вопросы, которые должны регулироваться самой Конституцией. Среди них — полномочия законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации; приведение законодательства федеральных структур и органов власти на местах в соответствие с Федеративным договором в сферах их совместной компетенции; механизм участия субъектов Федерации в законотворческом процессе Верховного Совета Российской Федерации; возможности законодательной деятельности субъектов Федерации до принятия Верховным Советом Российской Федерации основ законодательства по вопросам совместной компетенции...

При такой трактовке места для Конституции Российской Федерации не остается, она становится второсортным, ненужным документом. Прямым следствием этого может стать конституционный переворот, ликвидирующий Российскую Федерацию как государство.

На девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации распространен проект Соглашения о Совете Федерации и материалы к нему.

Однако никоим образом нельзя ставить Федеративный договор впереди Конституции, как это сделано в преамбуле проекта Соглашения о Совете Федерации.

В пояснительной записке к проекту по существу утверждается, что нет механизма осуществления Федеративного договора. Это не так: общие инструменты применения содержания Федеративного договора в российской Конституции имеются. Это:

указание сфер (предметов ведения и полномочий), в которых может действовать Федерация, и сфер совместной деятельности Федерации и ее субъектов;

установление права органов власти субъектов Российской Федерации участвовать в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

гарантия субъектам Российской Федерации представительства в федеральных органах государственной власти Российской Федерации;

издание Федерацией по предметам совместного ведения Основ законодательства, которым должно соответствовать осуществление субъектами Федерации собственного правового регулирования по этим предметам;

направление субъектам Российской Федерации федеральных законопроектов по предметам совместного ведения с целью рассмотрения их соответствующих предложений в Верховном Совете Российской Федерации;

особый порядок введения чрезвычайного положения на территориях субъектов Российской Федерации;

указание на обязательное использование в случае споров согласительных процедур;

право Федерации и ее субъектов передавать многие категории споров между ними на разрешение Конституционного Суда Российской Федерации и др.

Не соответствует содержанию проекта Соглашения о Совете Федерации утверждение в пояснительной записке о том, что указанный Совет действует как чисто согласительный орган. Опровергают это статьи 4 и 5 данного проекта, где определяются обязательные для согласования с Советом Федерации вопросы и порядок такого согласования. Совет Федерации станет, по сути, новым высшим органом государственной власти Российской Федерации.

Совет Федерации в том виде, как в этом проекте сформулированы его цели, задачи и полномочия, претендует на роль особого органа, как минимум равнозначного Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации по вопросам, указанным в статье 4 данного проекта.

Ничего не менять?..

Представляется также практически неосуществимым внесение в действующую Конституцию Российской Федерации коренных изменений, которые могли бы последовать в связи с образованием Совета Федерации. Такая реконструкция приведет не к стабилизации, а к серьезнейшему подрыву конституционного строя в Российской Федерации, подрыву легитимности федеральной власти как таковой и — практически — будет означать шаг к договорной конфедерации в угоду местным элитам, но с непоправимым ущербом для общероссийских интересов.

*А.А. Собчак,
мэр г. Санкт-Петербурга,
доктор юридических наук, профессор*

Да, такие вот страсти. А может, самое мудрое мнение высказал руководитель еще одной секции (представляющей партии, профсоюзы, религиозные конфессии и проч.), мэр Санкт-Петербурга, доктор юридических наук Анатолий Собчак, который предлагает просто...

Ничего не менять?..¹

К вопросу о статусе субъектов Федерации, я считаю, подход может быть двоякий. Если подходить теоретически, конечно, надо признать: не может быть федерации с неравноправными субъектами, все они должны иметь равный статус. Скажем, как штаты в США, кантоны в Швейцарии, земли в ФРГ и так далее. А может быть другой, более трезвый, прагматический подход — исходить из того, что есть в реальности. Мы можем из-за слов, из-за терминов нарушить единство и целостность нашего государства и довести дело до кровопролития. С чего, скажем, начинали США? Гражданская война и — конфедерация государств. Соединенные Штаты Америки до сих пор согласно конституции — конфедерация самостоятельных государств (штат — в переводе с английского означает «государство»). Но кто сегодня скажет, что штаты — это самостоятельные государства? Нет, США — единое государство. Но что нивелирует ситуацию в США (при всех индивидуальных особенностях каждого штата)? Их интересы сближает экономика! Вот и в нашем случае я говорю: давайте сегодня ничего не трогать, не менять никакие статусы, пусть будут таковыми, какие сложились. Что ж, такие минные поля мы

¹ Столица. 1993. № 28.

получили в наследство, не будем их взрывать сегодня. Давайте оставим все как есть до того момента, как прежде всего экономическая жизнь, развитие культуры, улучшение быта не снівелируют все это. И тогда сегодняшних проблем и споров просто не будет. Сегодня, я думаю, у нас просто нет иного выхода. Потому что республики стремятся повысить свой статус, а, скажем, все партии, профсоюзы, представленные в моей секции, единодушно... даже слышать не хотят ни о Федеративном договоре, ни об особом статусе республик!.. Ситуация такова: если республики будут продолжать упорно настаивать на том, чтобы им статус повысить, то все остальные будут в свою очередь настаивать на том, чтобы республики вообще ликвидировать. То есть какой выход? Я ж говорю: оставить все как есть!

*Ю.А. Тихомиров,
первый заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения,
доктор юридических наук, профессор*

О конституционных противоречиях и конфликтах¹

Было время, когда ни о каких противоречиях конституционного характера не было и речи. Конституция существовала, и всякие отступления от нее признавались либо малозначительными, либо легко устранимыми в рамках сугубо формальных процедур. Само действие конституции не связывалось с ними и сводилось к установленному порядку внесения в нее изменений и дополнений. Последние годы коренным образом изменили действительность, спутником всех преобразований стали конституционные противоречия. Их обострение стали воспринимать как крушение основ государственности и правопорядка, как сугубо деструктивный фактор реформ в государстве и обществе. Общественное внимание приковано скорее к проявлениям конституционных противоречий и, в меньшей степени, к их причинам и способам предотвращения.

Больше того, до сих пор неясна природа отступлений от конституций — в массовом сознании, в действиях органов, в издании неконституционных актов. А они неизбежны, и это надо признать откровенно. Ведь само действие Конституции есть противоречивый социальный

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 111—121.

процесс, со своими фазами, «приливами» и «отливами», с применением различных средств для реализации Конституции. Несомненно, на него влияет меняющееся отношение к Конституции государства, общества и граждан. Познавательный характер процесса действия Конституции неизбежно порождает неодинаковое восприятие ее идей, принципов, институтов и норм, сложное «сопряжение» с ними экономических, социальных и иных процессов. Сказывается и воздействие международной среды.

Значит, правильным будет признание противоречий неотъемлемым элементом процесса действия конституции. Вопрос в том, каков этот элемент — постоянный или временный, ослабевающий или усиливающийся, деструктивный или положительный. Подобная характеристика зависит от отношения к конституционным противоречиям как к нормальному источнику конституционного развития.

Противоречия могут возникать внутри Конституции, и это можно проиллюстрировать «мозаичными положениями» действующей Конституции России. Они возможны между конституцией и более подвижной правовой системой, новыми законами. Противоречия неизбежны в сопоставлении конституции с уровнем развития государства и общества. И тогда приходится отвечать на вопрос: вносить ли поправки и дополнения в конституцию, менять ли конституционную теорию, готовить и принимать ли новую Конституцию, когда это делать, чтобы не отстать и не слишком забегать вперед?

По-нашему мнению, в России происходит традиционная задержка с принятием Конституции. Конституции 1924 г., 1937 г., 1978 г. здесь не в счет. В последние два года это приводит к острейшим противоречиям, ибо противостояние действующей и проекта новой Конституции (официального), разных проектов новой конституции служат нередко водоразделом политической поляризации. «Конституционный развод» в Чехословакии, напротив, начался с принятия в конце 1992 г. конституций Чехии и Словакии.

И тут мы подходим к пониманию природы конституционного конфликта. В «Кратком политическом словаре» конфликт определяется как столкновение противоположных интересов, мнений, взглядов, как серьезное разногласие, чреватое осложнениями и борьбой. Конституционный конфликт есть крайняя форма противоречия между принципами и нормами конституции и государством, обществом. Такой конфликт втягивает в себя социальные слои, партии, движения и характеризуется той степенью общественной «тяжести», которая может обрушить конституционный строй и привести к необходимости иных конституцион-

ных институтов. И если конституционные противоречия можно и нужно предвидеть и вовремя разрешать конституционными способами, то конституционный конфликт как пик конституционного кризиса требует подчас иных средств — смены политического курса, лидеров, другой системы правления, иных межгосударственных отношений.

Поэтому важно своевременно обнаруживать не только причины, но и зоны конституционных конфликтов. Они могут проявляться на всей территории государства или в отдельных регионах, республиках, преимущественно на верхнем уровне власти или в нижних этажах государственного здания, в отторжении граждан от тех или иных государственных институтов и резком падении их авторитета.

Рассмотрим теперь ряд наиболее типичных конституционных противоречий и конфликтов. Начнем с меняющегося отношения общества к конституции. И здесь оказывается, что граждане, различные слои, этнические группы не одинаково воспринимают конституцию как феномен: а) неуважительно относятся к действующей конституции; б) плохо знают проект новой конституции; в) вообще не признают скольконибудь значимой роли конституции; г) произвольно, подчас ошибочно, истолковывают конституционные положения. В таком массовом отчуждении и кроются коренные социальные причины настоящих и будущих конституционных конфликтов. Митинги, плакаты, выступления в прессе, резолюции, листовки, бойкотирование и пикетирование, массовые нарушения законов являются их внешним выражением.

К сожалению, Верховный Совет Российской Федерации и его комитеты, комиссии до сих пор недооценивают социальных аспектов конституционализма. Массовое конституционное сознание остается неразвитым, неотчлененным от правосознания вообще. Поэтому изменениям к лучшему помогли бы регулярные теле- и радиопередачи, газетные публикации, диспуты, глубокое усвоение «конституционной алгебры», разъяснения в регионах, трудовых коллективах. Сейчас, к примеру, всем надо хорошо усвоить — что такое референдум по основным положениям новой конституции? Нужно понять и оценить эти положения. Граждане должны широко участвовать в конституционных преобразованиях и быть готовыми к восприятию конституционных новшеств. «Конституционный консенсус» — база для искоренения конфликтов.

Весьма примечательны в этом плане материалы, поступающие на съезды народных депутатов и сессии Верховного Совета Российской Федерации от фракций, партий, профсоюзов, регионов, трудовых коллективов. В них содержится информация, побуждающая предотвращать конституционные конфликты, смягчать и устранять их. Это обществен-

ная воля, с которой надо считаться, и обобщение подобных материалов и реагирование на них должно стать правилом. Иначе социальные интересы растворятся и приобретут деструктивные формы выражения.

В дни работы VII Съезда народных депутатов мое внимание привлекло обращение Новосибирского Облсовета, содержащее требование строгого соблюдения Конституции и Федеративного договора, конструктивного взаимодействия органов власти и управления на основе конституционного принципа разделения властей.

В открытом письме рабочих Кировского завода осуждался произвол в стране, развал экономики, страдания людей и ставился вопрос о доверии Президенту и Правительству. Во избежание социального взрыва высказывалось требование к Съезду мирным путем разрешить все противоречия.

В Резолюции совещания народных депутатов «Новая политика для новой России» обращено внимание на необходимость реального обеспечения новых отношений центра и регионов, в обращении Президиума Совета ФНПР — требование прекратить противостояние властей и создать прочную правовую базу их деятельности.

Конституционные противоречия нередко перерастают в конфликты, когда явно недооцениваются и нарушаются конституционные принципы. Они закреплены в статье 1 действующей Конституции России и в статьях 1–12 проекта новой российской Конституции. И, тем не менее, ущербными для принципа народовластия являются попытки умаления роли выборов, других институтов прямой демократии, местного самоуправления, производственного самоуправления. Людей вновь приучат к «сильной руке», и легко понять их недовольство жесткими приемами правления.

С трудом реализуется принцип федерализма. С одной стороны, его подрывают попытки издания федеральных законов там, где нужны «Основы законодательства», стягивание средств в центр (федеральный бюджет 1992 г. — 75%, бюджет субъектов — 25%), издание подзаконных актов «сверху» вопреки размежеванию сфер по Федеративному договору.

С другой стороны, республики, края и области берут на себя функции, отнесенные к ведению Федерации, распоряжаются федеральным имуществом, заключают любые внешнеэкономические соглашения. Малый Совет Костромской области объявил даже всех граждан бывшего СССР, находящихся на ее территории, иностранцами или лицами без гражданства. В итоге же нарастает противостояние центра и мест, сепар-

ратизм, недружелюбие и подозрительность. Как видно, «цена» принципов очень высока.

Изменения в федеративном устройстве, совершаемые вне конституционных процедур и в одностороннем порядке, влекут за собой подчас такие крайне неблагоприятные последствия, которые можно было бы избежать. Произвольный раздел собственности, нарушение привычных условий жизни и передвижения граждан, произвольное изменение границ — лишь некоторые иллюстрации. И до сих пор отсутствие, в частности, закона о границах усугубляет эти противоречия. Но ведь сочли же целесообразным в ЧСФР произвести «раздел федерации» на основе конституционного закона, без столкновений и гражданских противостояний.

Сегодняшняя действительность дает много примеров нарастания конституционно-институциональных противоречий и конфликтов. Кто спорит, что вполне возможны расхождения между законом и реальностью, возникающие в процессе функционирования государственных органов и реализации законов. Они допустимы в познавательном смысле, когда практика ставит проблемы и задачи, к которым не просто приложить «меру закона». Устремленность на уменьшение дистанции между нормой и реальностью — похвальна. Хуже, когда дистанция увеличивается в силу объективных и субъективных причин (незнание Конституции и закона, неумение их реализовать, амбициозность, политиканство и т.п.).

Выделим как болевые несколько противоречий такого рода. В-первых, государственные органы исходят из «своего» приоритета и попирают верховенство Конституции и закона, действуют по усмотрению. В частности, анализ показал плохую реализацию законов о репрессированных народах, об охране окружающей природной среды, об образовании.

Во-вторых, нарушается конституционное разделение властей (ст. 1, 3, 107, 109, 1211, 163). Мы наблюдаем то вторжение одной власти в сферу деятельности другой, то угрозы «разбить» партнера, то решение вопросов неконституционными способами. Из подобных противоречий, усиленных субъективистскими настроениями, развился конституционный конфликт между Президентом и Съездом во время VII Съезда народных депутатов. В ответ начались массовые митинги и даже столкновения граждан — сторонников той или иной власти. Постановление же «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» явилось скорее слабым компромиссом, нежели строгим и четким ответом на вопросы дня. Да и Конституционный Суд едва ли удачно «заметил» свое

весомое полномочие подобным соглашением, хотя внешне оно внесло общественное успокоение.

В-третьих, поводом для возникновения конституционных противоречий являются и участвовавшие попытки создания альтернативных, неконституционных институтов (органов). Такие случаи были в Татарстане, на Северном Кавказе, когда национальные съезды объявлялись высшей властью. Параллелизм подрывает авторитет законных органов и стимулирует стихийные националистические выступления. Не случайно новая поправка к статье 7 Конституции Российской Федерации запрещает подобные структуры, и важно, чтобы в общественном сознании укрепился этот запрет.

Довольно распространенным видом конституционных противоречий являются случаи несоответствия Конституции внутри правовой системы. Их условно можно разделить на две группы. Первая включает в себя противоречия между Конституцией Российской Федерации и конституциями республик в ее составе, хотя статья 81 Конституции относит к совместному ведению федеральных и республиканских органов обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации. По разным причинам — и в силу неодинакового отношения к трактовке федеративных отношений, и различного понимания «общего» и «особенного» в конституциях, «верховенства» закона, и одновременности принятия конституций — отступлений от федеральной Конституции в конституциях Татарстана, Башкортостана, Саха (Якутии) немало. При обсуждении 24 декабря 1992 г. в Верховном Совете России хода конституционной реформы в республиках России отмечалось, что общее количество статей, нарушаемых республиканскими конституциями, около 30.

Между тем есть «мера общей конституционности», предопределенная Федеративным договором и едиными конституционными принципами и институтами, свойственными конституционной системе федеративного государства. Нарушение ее уже привело в республиках к росту изоляционистских настроений, введению собственных ваучеров, отторжению федеральных законов. Статья 41 Конституции Республики Саха (Якутия) предусматривает даже их ратификацию. В ответ — призывы «из центра» принять экономические меры, уменьшить поставки продукции и т.п. Опять та же высокая «цена» конституционных нарушений, хотя согласование было намного более оправданным путем.

Вторая группа конституционных противоречий внутри правовой системы охватывает многочисленные случаи издания правовых актов во-

преки и с нарушением Конституции. Это — тема специального анализа, а сейчас лишь отметим устойчивую «традицию» принимать законы, указы, постановления правительства, акты субъектов федерации не в соответствии с положениями Конституции, подзаконные акты — с нарушением законов. И досадно отсутствие реакции на это, как Конституционного Суда, так и Генерального прокурора, Верховного Совета Российской Федерации как контрольного органа. Смог же Верховный Совет Украины признать 18 указов Президента неконституционными, и их пришлось либо отзывать, либо корректировать.

Анализируя постановления Конституционного Суда, приходишь прежде всего к выводу, что они посвящены пока преимущественно конституционным коллизиям на федеральном уровне и оставляют в стороне споры о компетенции «по вертикали», а жаль. Другое обобщение позволяет выделить в качестве критериев неконституционности актов:

- а) нарушение уровня (компетенции) принятия решения;
- б) несоблюдение предусмотренной формы акта;
- в) отступление от установленных процедур рассмотрения, принятия и опубликования актов;
- г) нарушение конституционного распределения полномочий органов;
- д) несоответствие актов общим принципам права.

Начинают рассматривать споры в сфере управления высшие арбитражные суды России и республик. Так, Высший арбитражный суд Карелии за полгода рассмотрел свыше 10 дел, и среди них споры о законности актов республиканских и местных органов, о применении смежных законов. И все же коллегия по рассмотрению дел в управлении пока рассматривает мало исков, хотя реально нарушений много.

В чем причины нарушений конституционной законности? Сказываются низкий авторитет Конституции, привычка рассматривать ее нормы как не имеющие прямого действия, неумение верно истолковать конституционные положения и «вливать» их смысл в другие акты. И пусть не покажутся малозначительными юридические коллизии — за ними скрываются разные интересы. Вполне очевидно, что мешают и политико-социальные причины — следование курсу партии, движения вопреки конституции, национализм и сепаратизм. А конечный итог — тот же, когда ухудшаются хозяйственные связи, нарушается взаимодействие органов в решении общих задач. Партнерские отношения отягощаются грузом недружелюбия. И каждый человек, где бы он ни жил и работал, ощущает все это на себе очень болезненно.

Как видно, современная действительность дает множество свидетельств острых конституционных противоречий, перерастающих порой в конституционные конфликты. Для успешного их предотвращения и устранения необходимо уделить — и в теории, и на практике — серьезное внимание конституционным коллизиям. Правильное понимание природы, причин и видов конституционных противоречий и конфликтов позволит прежде всего в самих конституциях, в специальных законах: а) предусмотреть процедуры предварительного рассмотрения проектов законов по вопросам, представляющим общий интерес; б) ввести процедуры рассмотрения спорных актов; в) использовать согласительные процедуры; г) последовательно провести принцип верховенства Конституции и законов (таково, например, название главы III Конституции Республики Узбекистан), их прямого действия (статья 3 проекта Конституции Российской Федерации); д) сделать заключительным раздел «Действие Конституции», включающим порядок ее изменения и т.п.; е) предусмотреть виды конституционной ответственности государства, его органов и высших должностных лиц.

А почему бы не издать Закон о порядке разрешения конституционных споров? Подробнее их регулировать в других законах (об основах территориального устройства и др.). Такова статья 19 об урегулировании разногласий Закона о Совете Министров. В практическом плане предотвращению конституционных противоречий могло бы способствовать более широкое использование «актов толкования» Конституции, которые пока очень редки. Для них потребуется специальная процедура в Регламентах.

Умение вести переговоры, согласовывать правовые решения — еще один фактор формирования «конституционного консенсуса».

Принципиальное значение приобретает проблема юридических последствий признания акта или действия неконституционным: утрата актом юридической силы, возвращение утраченной силы неправомерно измененным (отмененным) актам, приведение правоотношений в состояние, существовавшее до издания акта, признанного не действующим, предписание строго выполнять конституционные функции и т.д.

За решением данной проблемы неизбежно должно последовать решение следующей, а именно — о конституционных санкциях и ответственности. Очевидно, такие санкции могут быть разными, включая экономические, реорганизацию органов, изменение режимов отношений с субъектом федерации. Закон «О защите конституционных органов власти в Российской Федерации» ввел ряд санкций — роспуск незаконных структур, уголовная ответственность за публичные призывы к

насильственному воспрепятствованию деятельности конституционных органов власти. И их надо решительнее применять.

Словом, устрашающий вид конституционных противоречий и конфликтов не должен парализовывать нашу волю и действия. Сопутствуя государственно-правовому развитию и реформам, они должны требовать пристального внимания и анализа. Конституционный процесс требует больших и целенаправленных усилий.

*Р.И. Хасбулатов,
Председатель Верховного Совета
Российской Федерации*

Съезд народных депутатов и конституционная реформа¹

Закончившийся недавно Съезд народных депутатов Российской Федерации был, пожалуй, одним из самых трудных и напряженных. Именно на нем Российское государство, может быть, впервые за свою историю подошло к тому рубежу, когда прежние противоречия исполнительной и законодательной власти, резко и сознательно обостренные, стали угрожать самому существованию государственной системы.

Можно сослаться на опыт западных стран, в которых противоречия между двумя ветвями власти не такая большая редкость. Однако в России пока не выработаны механизмы адаптации, позволяющие эти противоречия локализовать. В эпоху кризиса практически всех общественных и государственных институтов конфликт в любом звене власти быстро или медленно распространяется на все звенья государственного организма.

Кроме того, ни для кого не секрет, что население страны с большой долей недоверия относится к власти вообще отчасти именно потому, что государственная система не только не стабилизирует общественные процессы, но и, наоборот, влияет на усиление их непредсказуемого характера. И Постановление седьмого Съезда «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» (несмотря на все огрехи, о которых будет сказано ниже), по сути дела, стало выражением того, что страна не может развиваться в условиях улаживания одного кризиса за другим, вы-

¹ Российская газета. 1993. 9 янв.

зываемого спонтанно возникающим у высших должностных лиц желанием продемонстрировать свою силу — часто от бессилия.

Конечно, нельзя говорить, что это решение было воспринято всеми как бесспорное. Многие депутаты, независимые политологи указывали на нарушение ряда процедур, которыми регулируется принятие такого рода документов, имеющих конституционный характер. Например, приостановлено вступление в действие принятых на седьмом Съезде поправок в форме конституционного закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации», которые, по мнению Президента, существенно ограничивают полномочия исполнительной власти (речь идет о поправках к п. 19 ст. 109, к ст. 110 и к ст. 121⁶ Конституции). В соответствии с установленными нормами эти поправки принимались квалифицированным большинством голосов. Постановление о стабилизации конституционного строя, являясь поправками к Конституции, также должно было приниматься двумя третями от общего числа депутатов.

Приходится признать, что допущены и другие нарушения.

Но это лишь одна сторона проблемы. Была, однако, и другая. Напомню, постановление о стабилизации конституционного строя принималось именно в тот момент, когда потребовалось хотя бы отчасти снять остроту внезапно возникшей вследствие крайней нестабильности общественно-политического режима конфликта: высшая исполнительная власть безоглядно ринулась в пропасть, увлекая туда все общество. Поэтому речь шла не об «уступках», а о шагах, дающих хотя бы возможность, пусть неполную, решения этого конфликта.

Соображения общественно-политической целесообразности пересилили соображения конституционной правосоразмерности. Это был скорее вынуждаемый, чем добровольный акт, причем с обеих сторон, хотя, возможно, он и не осознается теми, кто довел общество до трагического кризиса, пусть даже в форме фарса. Если судить по некоторым последующим действиям, кое-кому действительно не хочется признать, что президентство было спасено Съездом.

Основная цель постановления состояла как раз в том, чтобы попытаться включить те самые политические процессы в конституционные рамки, которые могли быть разрушены в случае проведения референдума об одновременном доверии Съезду и Верховному Совету, с одной стороны, и Президенту — с другой стороны. Последствия этого более чем очевидны: падение президентской власти, а затем и распад страны (кстати, де Голль потерпел поражение из-за аналогичной постановки вопроса, после майских событий 1969 года). Понятно, что если бы такой

референдум дал положительные результаты для одного или другого органа, это означало бы перерыв в исполнении ими своих конституционных обязанностей. В первом случае нас ожидала бы неминуемая, хотя и кратковременная, диктатура, во втором — неминуемая анархия. И то, и другое имело бы для государства драматический исход.

Многие, безусловно, обратили внимание на то, что само постановление о стабилизации конституционного строя содержит положение о необходимости проведения референдума. При этом одни продолжают высказывать пожелания, чтобы на нем был, по сути дела, поставлен вопрос о доверии либо исполнительной, либо законодательной власти. Другие предлагают одновременно провести референдум о доверии двум ветвям власти. Съезд недвусмысленно высказался по этому поводу, жестко установив, что в день проведения референдума по основным положениям новой Конституции или до этого дня, то есть до 11 апреля 1993 года и 11 апреля, никакие иные референдумы проводиться не могут.

Тем не менее опасения широкой общественности, многих народных депутатов вряд ли можно назвать беспочвенными. Не секрет, что обращение к народу используется не для установления нового либо сохранения прежнего правового порядка, а по чисто политическим мотивам. Вспомним хотя бы референдум 17 марта 1991 года. Тогда было ясно, что он проводился не столько с целью укрепления нового Союза, сколько для того, чтобы помешать выходу из его состава в первую очередь государств Балтии, а также противодействовать российским властям, ставшим, что называется, «поперек горла» союзной бюрократии.

Сегодня у многих возникают опасения, что, к примеру, в том случае, если референдум даст положительные результаты, его следствием станут новые парламентские выборы. Дело, разумеется, не в них, а в том, что они неизбежно будут сопровождаться дискредитацией представительной власти, да и власти вообще, усилением криминогенной обстановки, кстати, в области, где нынешняя исполнительная власть показала свое полное банкротство.

Это тем более опасно, если учесть, что мастерам лжи и дезинформации была цинично, издевательски предоставлена возможность манипулировать истиной.

Все это означает, что волей или неволей нас толкают к той ситуации, которой удалось избежать принятием постановления о стабилизации конституционного строя. Действительно, в ст. V Основных положений проекта Конституции Российской Федерации, выносимых на референдум, говорится, что именно «Верховный Совет — единственный представительный и законодательный орган Российской Федерации,

действующий постоянно и состоящий из двух палат». Опираясь на данное положение, некоторые политические группы постараются возбудить общественное мнение, направив его на роспуск Съезда и реформирование законодательного органа. Сразу после принятия основ конституционного устройства, возможно, людей попытаются убедить (а скорее — обмануть!) в том, что Съезд не годится даже для принятия Конституции и что это должно сделать «Учредительное собрание».

К такому развитию событий надо готовиться, хотя для всех должно быть ясно, что они имеют четко выраженный антиконституционный характер. Дело в том, что положения основ конституционного устройства, как и сами нормы Конституции, имеет право толковать только Съезд народных депутатов и никакой иной орган или общественная организация.

Думается, кое-кто попытается использовать для целей толкования результатов референдума «согласительную комиссию», возникшую в ходе преодоления конституционного кризиса на седьмом Съезде, однако не соответствующую принципу разделения властей. Радетели нового конституционного устройства вряд ли отступят от требований старой, «брежневской», Конституции, если это им будет необходимо в политических, а не конституционно-правовых целях. Ни для кого не секрет, что именно те политические круги, которые резко выступали против союзного мартовского референдума 1991 года, считая его неприемлемым с точки зрения правовых принципов, сейчас настойчиво требуют проведения референдума, правовая ценность которого еще более сомнительна.

Уже одно это ставит под сомнение позицию сторонников проведения референдума о новой Конституции, будто он укрепит конституционный строй, стабилизирует государственную систему, поможет преодолеть перманентно возникающий кризис власти. Суждение о том, что конституционный строй — это, прежде всего, Конституция как писанный акт, довольно поверхностно. Конституционный строй — это вся система государственных и общественных институтов, и Конституция — лишь один из ее элементов, законодательная основа строя. Конституция как Основной Закон важна, прежде всего, в качестве критерия правомерности принимаемого законодательства и деятельности исполнительной и судебной власти.

Стабилизация всего конституционного строя наступает не из-за принятия или непринятия Основного Закона (напомним, что в Великобритании конституции как отдельного писаного акта нет), а в результате реальной политической практики, все участники которой ставят своей целью следовать пусть даже и «неудобным» для некоторых из них прави-

лам. Никто не может гарантировать, что новая Конституция будет способна решить проблему взаимодействия властей, если эта проблема коренится не в правовом статусе той или иной ветви власти, а в импульсивном, непредсказуемом поведении лиц, которые эту власть должны исполнять.

Конечно, можно указать на то, что в конституциях ряда государств содержалось положение, когда избиратели могли выступать как судьи в споре между народным представительством и исполнительной властью. К примеру, это положение содержалось в Веймарской конституции Германии, в довоенной конституции Чехословакии. Но, с другой стороны, отношения к референдуму как к одному из государственных институтов в современной науке, в политической практике далеко не однозначно положительное. Несмотря даже на то, что этот институт, известный еще с XV века (впервые, как считают, референдум был проведен в Берне в 1499 году по вопросу о погашении правительственного военного займа населением), сам по себе весьма привлекателен. Его привлекательность состоит, прежде всего, в том, что избиратели свободным волеизъявлением решают судьбу собственной государственности. Но с этой точки зрения на референдум могут выноситься лишь те вопросы, которые требуют именно политического решения, ответы на которые не предполагают ничего иного, кроме альтернативы: «да» или «нет».

В Швейцарии редкий год проходит без референдума, федерального или кантонального. И ничего, страна обходится без потрясений — действует многовековая традиция.

Так, вопрос о вхождении того или иного государства в союз государств — вопрос референдума. Примеры такого рода неоднократно встречались в истории. В 1920 году против вхождения в Лигу Наций проголосовало большинство населения Швейцарии. В 1992 году в европейских странах проводился референдум об их вхождении в объединенную Маастрихтским соглашением Европу.

(Окончание следует)¹

¹ Продолжение статьи находится на с. 1081 настоящей книги. — *Примеч. ред.*

Шаблинский И.Г.,
ответственный редактор
бюллетеня «Конституционный вестник»

В поисках российской модели власти¹

Современная российская власть определяет свои формы и пределы в основном эмпирическим путем. То есть на ощупь, от случая к случаю. В 1989–90 гг. из недр ЦК КПСС родилась конструкция Съезда народных депутатов, в 1990–91 из «Дем. России» — идея российского федерального президентства. Соотношения полномочий Съезда и Президента за эти годы, учитывая и действие закона о дополнительных полномочиях, заметно менялось. В 1990 г. возникла идея Федеративного договора. В 1991 г. она незаметно увяла, растворившись в дискуссиях о новой федеральной Конституции. В конце того же года Концепция Федеративного договора была гальванизирована под воздействием событий в Чечне и Татарстане, и вскоре воплощена в трехступенчатом соглашении. И так далее.

Принципы демократии — пройденный этап

Думаю, что принципиально иным (т.е. более продуманным и предсказуемым) путь возрождения российской демократической государственности и не мог быть. Источников, которыми можно было бы руководствоваться, не было и нет. Умонастроения различных общественных групп, проступающих и обособливающих на поверхности постсоветской жизни, меняются очень быстро. Одни вчера хотели сильной диктаторской власти, сегодня кричат — не дадим в обиду Съезд народных депутатов. Другие вчера защищали демократию и парламентаризм, сегодня говорят — а ну их всех к черту! Всю власть Президенту.

В общем, более или менее устойчивыми ориентирами все эти годы оставалось лишь несколько идей. В основном из арсенала классического либерализма. В массовое сознание чуть ли не каждая из них нашла себе дорогу в 1988–91 гг. в качестве антитезы тому или иному постулату тоталитаризма. Ну, например.

Не концентрация всей власти в «советской» оболочке в руках ЦК КПСС — а распределение ее по трем ветвям. Не голосование за «нерушимый блок коммунистов и беспартийных», а свободные выборы из множества кандидатов. Не аппаратная связка ЦК — обком — реском,

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 154–165.

а реальный федерализм. Не монополия казенщины, а множественность форм собственности.

Впервые все эти принципы систематически были изложены в конце 1990 г. в проекте новой Конституции России. Были изложены единым блоком, в специальном разделе «Основы конституционного строя».

Именно эти «Основы» имел в виду VI Съезд народных депутатов, одобривший в 1992 г. «концепцию конституционной реформы» в России. Именно эти принципы и подразумевались, когда зашла речь о все-российском референдуме.

Отметим здесь одну важную вещь. Нынешний кризис отношений парламент-правительство дает основания не только для угрюмого пессимизма. Этот кризис есть выражение того, что базовый, первичный этап демократии российским государством уже пройден. Несколько фундаментальных либеральных норм оказались признанными и коммунистами, и национал-государственниками, и ультрадемократами анархического толка. По крайней мере, на словах. За скобками лишь несколько маргинальных группировок. В 1917 году все выглядело куда мрачнее.

В развитии государства начинается новый этап. Этап, связанный с очень тонкой и соответствующей российской специфике расстановкой акцентов во взаимоотношениях двух ветвей власти. Он требует более сложных решений, нежели «Долой КПСС!». Он, очевидно, требует глубокой дифференциации внутри бывшего «демократического лагеря». Он требует... Требуется ли он с железной необходимостью референдума? Утонченность политической задачи — разве говорит она в пользу все-народного голосования? Тут, конечно, нет очевидного и однозначного ответа. Если не референдум, то что? Специальное конституционное соглашение между ветвями власти? Оно будет, на наш взгляд, возможным лишь в том случае, если законодательная власть принципиально согласится на ряд норм, конституционно укрепляющих положение исполнительной власти. Если нет — мы останемся в тупике.

Тут нужен ряд пояснений. О каком «укреплении положения» идет речь?

Что может означать укрепление исполнительной «ветви»

Исполнительная власть, олицетворяемая Президентом и его либеральной командой, выступила инициатором референдума. Всем ясно, что таким путем она хотела бы укрепить свои позиции. Но ее успех означал бы не просто частный успех данной команды. Он означал бы укрепление на уровне Конституции статуса исполнительной власти вообще. Независимо от того, кем она впоследствии будет олицетворяться.

Попробуем разобраться: что может означать в нынешней ситуации, а также в перспективе «смещение акцентов» конституционной реформы в сторону определенного усиления исполнительных структур.

Прежде всего, важно то, что ни для кого не являются секретом пределы такого усиления, его правовые рамки, конституционные намерения ельцинской команды.

Как известно (хотя, возможно, известно это не всем), Президентом предложено 17 конкретных поправок к проекту российской Конституции. Вот суть самых важных из них.

Усложняется процедура вынесения вотума недоверия Правительству либо конкретному министру. Для отставки необходимо 2/3 голосов в каждой палате парламента (сейчас достаточно простого большинства на Съезде).

Усложняется процедура отклонения президентского «вето» на законопроекты (необходимо 2/3, а не простое большинство голосов).

Президент получает право назначать референдум по вопросам, представляющим ему важными (сейчас он такого права не имеет).

Таковы в самых общих чертах возможности «усиления» нынешней конструкции исполнительной власти в России. Они ясны, имеют вполне определенные юридические очертания. Высказываясь «за» президентский вариант этого фрагмента, этой частички Конституции, я знаю, за что я высказываюсь.

В качестве небольшого сравнения: российский Президент не будет иметь права ни распустить парламент, ни назначить без его согласия премьер-министра. То есть не будет иметь тех прав, которыми обладал президент столь часто вспоминаемой ныне Веймарской Германии.

Это с точки зрения юридической.

Упомянем коротко и совершенно очевидный экономический аспект. Вспомним о гигантском государственном секторе экономики. Он играл и по всем признакам еще будет играть существенную роль в российской общественной жизни. Это — широчайшее поле для деятельности федеральной правительственной бюрократии.

Еще один момент — целостность государства.

Именно в этой плоскости исполнительная власть выполняет сегодня весьма специфическую роль. Она, по сути дела, является главной силой интегрирующей раскинувшееся на гигантских территориях государство. Ослабление ее означало и означает ослабление единого государства. Да, законодательная власть, двухпалатный парламент обеспечивает политическое, в известном смысле, символическое единство страны. Федеральное же правительство непосредственно, а также через свои ведомства на

территориях республик и областей, через федеральную собственность, через назначенных президентом наместников и т.д. и т.п. призвано обеспечить фактическое единство России.

Есть также еще одно важное основание для укрепления исполнительной ветви. Это очень высокая степень раздробленности, фрагментации российского политического спектра. Сегодня в нашем парламенте представлено уже свыше десятка малочисленных партий и группировок. И их число продолжает расти. В отличие от их численности. Сливаясь, дробясь, образуя блоки и вступая друг с другом в конфронтацию, они закономерно углубляют дифференциацию внутри депутатского корпуса. Что подчас затрудняет процесс принятия решений, но чаще всего «просто» способствует преобладанию корпоративных интересов над общегосударственными. И это, в общем-то, давняя болезнь российской политической жизни. В 1906 г. в считанные месяцы образовалось несколько сот новых российских партий, самые многочисленные из которых (кстати, значительно превосходя по численности нынешние), действуя в Думе, так и не сумели найти взаимоприемлемое (для различных партийных фракций и правительства) направление реформ.

Кое-чему может в этом плане научить и зарубежный негативный опыт. И далеко за примерами ходить не надо. В Латвии в середине 1930-х в парламенте было представлено около 100 партий. Результат: сначала паралич власти, потом военный переворот Ульманиса. Слишком давняя история? Вот совсем свежая Польша — 1992-го. Разброс мнений избирателей там и, соответственно, спектр представленных в Сейме группировок оказался настолько широк, что процесс формирования правительства вылился в целую драму. Кое-как кабинет все же удалось «склеить», однако малейшее недовольство любой из «правящих» партий может в любой момент породить серьезный кризис. В масштабах России подобный кризис имел бы несравнимо более опасные последствия.

В общем, давно известно, что безудержная фрагментация депутатского корпуса ослабляет исполнительную «ветвь», государственную власть вообще. И различные государства по-разному борются с этим злом. С помощью возникшей естественным путем двухпартийной системы (США, Австралия), процентного барьера на выборах (ФРГ и другие страны), мажоритарной избирательной системы и т.д. России также предстоит еще осмыслить эту тему.

Кое-кто уже спешит делать выводы о неприемлемости для нашей страны многопартийности вообще. Напротив, глубокие мыслители типа: И. Ильина и А. Солженицына всю жизнь мучительно искали правовые, ненасильственные способы ограничения безудержного партийно-

фракционного дробления. По крайней мере, в стенах парламента. Вряд ли кто решился бы сегодня сказать, что поиски эти увенчались успехом. Однако совершенно четко определилось одно из них главных направлений. Это усиление конструкции надпартийной исполнительной власти при сохранении над ней демократического контроля со стороны парламента. (Набрать большинство в 2/3 голосов в каждой палате, чтобы отправить в отставку министра — это, конечно, не фигуру с шахматной доски смахнуть. Но это вполне эффективный метод контроля, если фигура министра вызывает всеобщее раздражение.)

О «стольпинском» опыте в контексте нынешней «войны властей»

Вспомним, что у России есть все же определенный опыт парламентаризма. И натиск законодателя на исполнительную «ветвь» имеет у нас прецеденты. Первая и Вторая Государственные Думы в 1906–1907 гг. (до июльского конституционного переворота) были настроены по отношению к Правительству непримиримо. Как бы мы сейчас ни оценивали те события, очевидно одно: думское большинство было склонно блокировать любые компромиссы со Столыпиным, а в его лице с негибким, крайне медленно (по мнению депутатов) эволюционирующим режимом. В 1917 г. весьма слабой исполнительной власти, олицетворяемой Временным Правительством, агрессивно противостоял — нет, не законодательный орган, конечно, но некий страшноватый гибрид сословных представительств и партийно-силовых клик. Я имею в виду Советы рабочих, крестьянских (казачьих) и солдатских депутатов.

В обоих случаях кризис, из которого российское государство только-только начинало выходить (после революции 1905 г. и после февральского свержения монархии 1917 г.), как бы замораживался. Дезинтеграция — хозяйственная, а затем национально-государственная начинала медленно, но неуклонно разъедать, как бы мы выразились сейчас, единое правовое пространство. Снижалась деловая активность. Естественно, конфликтующие стороны возлагали вину за усугубление всех этих бед друг на друга.

В 1907 году все кончилось роспуском Думы и введением нового весьма нелиберального избирательного закона. Новая Дума оказалась более лояльной к правительству. Столыпин полагал, что он получил, наконец, необходимые полномочия, сохранив основные институты демократической государственности — представительный орган, свободную прессу, многопартийность, суд присяжных. С ним, мягко говоря, не соглашалось большинство его либеральных оппонентов, не говоря уже о социалистах. Да и сейчас трудно дать однозначную политическую оценку

однозначно антиконституционным действиям царского правительства 7 июня 1907 г. Однако нужно признать, что столыпинская стабилизация действительно не отняла у общества главных из завоеванных им свобод. Она также позволила России совершить спринтерский экономический рывок.

В 1917 г. Временное правительство, как известно, также пыталось урезонить активность напористых и безответственных Советов, сохранив в то же время важнейшие условия для развития в России демократии. Неудача этих попыток привела в итоге к крушению всех существовавших до Октября официальных структур власти и воцарению новой квазинародной супервласти.

Я вовсе не собираюсь оправдывать антиконституционные акции, по типу столыпинских, оправдываемых обычно «спасением нации», реформ и прочих хороших вещей и, естественно, «страшным прессом» чрезвычайных обстоятельств. Такие акции всегда опасны, чреватые непредсказуемыми последствиями, могут дать и результат, обратный замыслам их организаторов. По большому счету, они просто безнравственны, поскольку предполагают применение силы или угрозу силой по отношению к тем, кто такой силой не обладает.

Однако опыт добольшевистского российского парламентаризма, если уж и не «учит», то, по крайней мере, заставляет заострить внимание на ряде вещей. В частности, на некоторых традиционных отечественных проблемах, связанных с распределением верховной власти. Взаимное блокирование двух ветвей власти объективно стимулирует исполнительную ветвь в силу ее специфической роли в российском государстве действовать, выражаясь спортивным языком, «на грани фола». Или явно антиконституционно. Исполнительная власть таким путем как бы восстанавливает контроль над «своим» естественным политическим пространством.

Как можно резюмировать все сказанное? Лучше все же закрепить в Конституции эту особую роль российской исполнительной власти. Легкость, с которой парламент (Съезд) может отправить в отставку любую президентскую «команду», способна сослужить плохую службу всему нашему парламентскому строю. Угроза этому строю будет тем больше, чем глубже в области традиционных функций исполнительной власти (назначение должностных лиц и т.д.) будут проникать парламентарии. Думаю, что нынешний Президент не поддастся соблазну антиконституционных действий в отношении депутатского корпуса, не несущего политической ответственности за свои действия (по Конституции Верховный Совет не может быть распущен никем до окончания срока своих полно-

мочий). Но я также уверен, что такой соблазн будет одолевать каждого следующего российского президента. «Проглотив» отставку одно-двух своих правительств за какие-нибудь новые непопулярные меры (сколько их еще предстоит стране!), президент неизбежно затаит обиду. Это вполне житейское чувство будет подогреваться сознанием некомпетентности и неподготовленности большинства депутатов для осуществления оперативного управления государством. В общем, Россию при таком повороте событий будут ждать новые потрясения.

То, что против конституционного укрепления исполнительной власти выступают сегодня те политики, которые обычно ассоциируют себя с национал-державной идеологией, забавная (или ехидная?) гримаса нашей истории. Объективно, укрепление центральной исполнительной власти соответствует глубинным интересам и президентской команды, и парламентского большинства, и «патриотов», и «демократов». Когда противники нынешнего российского Президента, атакуют не его, а вообще конструкцию президентской власти, они следуют политической конъюнктуре в ущерб собственным стратегическим установкам. Поскольку очень трудно избежать «великих потрясений», сохранить единство РФ и обеспечить «сильное правительство», оставляя в то же время стабильность любого кабинета в зависимости от мельчайших внутрипарламентских игр, урезая полномочия федерального Президента и усиливая тем самым власть региональных президентов и президентов.

Спешка с выборами — лучший путь... к параличу власти

Итак, очевидно, что система власти в России переживает кризис и совершенно неудивительно, что моментально актуализировалась тема досрочных выборов. Они очень многим политикам показались чуть ли не единственным выходом из тупика. Причем преобладает подчас такая логика: чем быстрее, тем лучше. Полагаю, однако, что все преимущества такого пути являются призрачными, а рассуждения о них, как правило, поверхностными.

Попробуем, по крайней мере, перечислить те «неудобные» вопросы, которые невидимой цепочкой тянутся за идеей досрочных выборов. Во-первых, куда выбирать, в какой орган? На Съезд народных депутатов, не включенный ни в официальный проект новой Конституции, ни даже в альтернативные проекты? Многие говорят: в Учредительное собрание. При всей юридической и политической неясности этой идеи для большинства населения, отметим здесь лишь то, что в любом случае гражданам будут предлагать выбирать депутатов. Причем в случае Учреди-

тельного собрания — сначала членов этого собрания, а спустя несколько месяцев — уже собственно парламентариев. На основе новой Конституции. Если Собрание ее выработает. В связи с этим, во-вторых. Да откуда же такая уверенность, что задерганный и обозленный рядовой избиратель будет играть во все эти игры? Что он во всех этих случаях вприпрыжку побежит на избирательный участок? Огромному большинству людей сейчас попросту безразличны любые выборы. Искусственно раздувая ажиотаж вокруг этой проблемы, можно добиться только одного: дискредитации идеи демократии. Аллергии, вызываемой одним лишь упоминанием понятий «депутат», «голосование», «выборы» и т.д. и т.п. Дюжина александров невзоровых не скомпрометирует всю нашу едва стоящую на ногах парламентскую систему так, как это может сделать одна навязанная обществу избирательная кампания.

В-третьих, досрочные выборы в нынешних условиях естественно стабилизируют всю систему власти. Властные структуры, функционирующие сегодня не слишком эффективно, приобрели, однако, за последние два года хотя бы какой-то опыт. Это я, между прочим, отношу и к нынешнему составу Верховного Совета, несмотря на то что взгляды его большинства могут и не вызывать особого восторга. Состояние неопределенности, сопутствующее любым выборным кампаниям, очень быстро разбалансируют работу тех механизмов, которые сегодня обрели некоторую устойчивость. Представьте только, что вслед за референдумом о выборах следуют сами выборы (а можно бы добавить и третью ступеньку — «Учредительное Собрание»). Причем выбирают и депутатов, и президента. Две (нет три!) кампании сливаются в единый шумный марафон — весело? Да это просто наилучший путь к параличу всей системы власти.

Вспомним при этом, что некоторые политические бойцы — ревнители демократии предлагают устроить выборы и всех местных органов власти — от поселковых до областных. Лучшей формы защиты демократии и лучшего времени для этого, они, конечно, выбрать не могли!

И последнее, может быть, наиболее важное. Ни одна партия не может сегодня дать гарантии, что те политики, которые придут на смену нынешним депутатам, сдвинут с мертвой точки то, что оказалось не по зубам их предшественникам.

Какой же вывод из всего этого?

Во-первых, ни в коем случае не затевать предвыборные игры до конца текущего 1993 года. Даже обсуждаемые весенние выборы 1994 г. — это конечно, более вероятный, но тоже не оптимальный вариант. Лучше

План Президента начинает действовать

все же дожидаться срока истечения полномочий. И депутатов, и Президента. Вообще, прецедент с досрочными выборами, с частыми выборными кампаниями — это опасный прецедент для огромного федеративного государства, долгое время страдающего от нестабильности. Партии — за досрочные выборы? Но это, очевидно, тот случай, когда партийно-корпоративные интересы не совпадают с общегосударственными.

Во-вторых, необходимо еще и еще раз попытаться решить возникший конфликт, так сказать, прежним составом его участников. Рутинная политическая работа, мучительный переговорный процесс, связанный с шлифовкой текстов — вот единственная в настоящий момент альтернатива процессам дестабилизации и распада.

О чем договариваться, в чем главный смысл возможного конституционного соглашения? Об этом подробно сказано в предшествующем материале экспертов Конституционной комиссии Евгения Данилова и Леонида Мамута. Автор полностью разделяет их позицию. Суть ее во взаимных уступках ветвей власти. Уступках, которые должны и учитывать описанные выше историко-политические особенности статуса исполнительной власти в России. Уступках, которые должны в конечном счете найти отражение в действующей Конституции. Прежде чем занять свое место в новом Основном Законе Российской Федерации.

*Материал по итогам пресс-конференции
С.М. Шахрая,
заместителя Председателя
Правительства Российской Федерации
и С.С. Алексеева,
члена-корреспондента
Российской академии наук,
доктора юридических наук*

План Президента начинает действовать¹

Официальная презентация проекта новой Конституции, проведенная вчера в пресс-центре Правительства Сергеем Шахраем и Сергеем Алексеевым, — очевидная и первая карта открывающегося «президент-

¹ Независимая газета. 1993. 28 апр.

ского пашьянса». Принципиально приоритеты Ельцина были ясны и до референдума: конституционная реформа и досрочные выборы. Что касается последних, то теперь Борис Николаевич в моральном смысле чист, заручившись доверием на референдуме, и может президентские пере-выборы отложить до 1996 года. Формально и депутаты, как говорится, «остались при своих». Но все же процент избирателей, не доверяющих им (тем более в сравнении с поддерживающими Ельцина), велик. Вице-премьер Сергей Шахрай считает, что после 25 апреля нынешний депутатский корпус не вправе отрешить Президента от должности, разогнать Правительство, принять новую Конституцию. Шахрай подчеркнул, что не получится интерпретировать события 25-го как опрос.

«Референдум состоялся. В соответствии с законом он обладает высшей юридической силой и не требует утверждения». А потому, как следует из слов Шахрая, депутаты его трактовать на свой лад не могут. Более того, «Верховному Совету и другим органам власти, учитывая волю народа, необходимо отменить или приостановить те их решения, которые направлены на свертывание реформ». Естественно, не о роспуске парламента идет речь. «Наоборот, — сказал Шахрай, — есть поле для сотрудничества».

«Поле» это определил сам вице-премьер, заметив, что нынешний состав депутатов может дать карт-бланш конституционной и экономической реформе, а также подготовить базу для досрочных выборов депутатов. А может и не дать карт-бланш. И тогда? «Не обращать внимания на это нельзя, — считает Шахрай.

Но Президент и Правительство в свою очередь должны выполнять решения референдума».

Инвентаризация депутатских решений, касающихся экономики, проведена. И на днях Президент и Правительство предложат ВС рассмотреть «экономический пакет». План действий собственно исполнительной власти будет обсужден на расширенном заседании Правительства 29 апреля.

Что же до новой Конституции, то план Ельцина предельно прост — апелляция к субъектам Федерации. Им все того же 29-го числа официально будет направлен предлагаемый Президентом проект. Далее, по мнению Сергея Алексеева, могут быть варианты. Либо под давлением Совета Федерации (о желании его учредить на десятом Съезде заявили 74 субъекта) депутаты объявят о формировании Конституционного собрания, которое примет новую Конституцию. Либо снова апелляция к народу.

В. Кузнецова

С.Н. Юшенков,
народный депутат РФ

По такой Конституции нельзя жить, нельзя работать¹

Думаю, теперь очевидно: ни исполнительная, ни представительная власти не могут вообще функционировать, если будут руководствоваться существующей Конституцией страны. Сталинско-брежневская ее основа, одобренная изрядной долей хасбулатовщины, не дает возможности действовать в интересах народа России.

Конечно, если иметь в виду, что 104-я статья позволяет законодательной власти делать все, что угодно, тогда шаги ее безупречны. Но тонкость ситуации, сложившейся вокруг нашего Основного Закона, в том, что другие его статьи ставят эту самую безупречность под великое сомнение.

Даже такие упорные противники Б.Н. Ельцина, как депутат Слободкин, признают, что многие поправки внесены с учетом их целесообразности, а не на правовой основе. И референдум отменили, руководствуясь именно «целесообразностью», а не чем-либо иным.

Не хотелось бы напоминать о мелких шажках Верховного Совета на пути к неправовому беспределу, но ведь не замечать их — значит поощрять к подобным действиям.

Кто, например, не видит на экранах телевизоров, как депутаты голосят за отсутствующих коллег; для кого является новостью, что в редкий день работы Верховного Совета в зале набирается кворум? За пятерых—семерых депутатов голосует один человек.

Некоторые могут заметить: подумаешь, нарушили процедуру, это мелочь. Нет, не мелочь, когда речь идет о судьбах такой страны, как наша. Не мелочь, если введение на последнем Съезде поправок, принятых на Съезде предыдущем, лишает Президента существенных полномочий его как главы исполнительной власти государства.

Что означает на практике право, присвоенное Верховным Советом, приостанавливать действие указов и распоряжений Президента до рассмотрения их Конституционным Судом? А означает оно бесконечное затягивание введения в действие нормативных актов, дальнейшее ослабление исполнительной власти, снижение темпов экономических преобразований, которые и так-то едва продвигаются.

¹ Московская правда. 1993. 25 марта.

Я расцениваю подобное положение как правовой нонсенс: законодательная власть предоставила самой себе своего рода право вето на указы и распоряжения Президента. В то время как обладать им должна власть исполнительная. Иначе она не в состоянии будет ничего исполнить. Этого, видно, и добивается депутатское большинство — ему необходимо протолкнуть решение об импичменте Президенту, любыми путями добиться ухода его с политической арены, чтобы вернуть страну к исходной точке «строгого соблюдения социалистической законности».

Посмотрите, что началось, когда Президент только лишь сказал о своих намерениях, не о действиях, заметьте, а о намерениях. Мгновенно всполошились те, кто почувствовал угрозу своим интересам, забили в барабаны слов и микрофонов. Самым безобразным, антиконституционным образом проявил себя, как ни странно это звучит, Председатель Конституционного Суда. По закону о нем никто из судей не должен предварительно высказываться по проблемам, выносимым на рассмотрение Суда, никто из них — по закону — не должен заниматься политической деятельностью. В. Зорькин все положения закона о возглавляемом им Суде нарушил неоднократно. Что же тогда говорить о прочих?

Страсти в прошедшее воскресенье разгорелись непонятно по какому поводу — ведь никто из законодателей не видел к моменту заседания Верховного Совета ни указа Президента, ни каких-либо других документов. Речь велась о вариантах, которых обычно готовится немало. По сути дела, речь идет о грубейшем вмешательстве законодательной и судебной властей в деятельность исполнительной власти. Предварительная цензура указов — это что-то новое...

Паника, вызванная намерением Президента действовать, понятна. По выражению его пресс-секретаря, Борис Николаевич «проснулся» в тот момент, когда его противники думали, что он «уснул» надолго после принятия неугодных ему поправок. Но Президент для того и избран всем народом, чтобы не уклоняться от политической борьбы и не уходить от ответственности за свои действия.

**VI. МНЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННОМ
КРИЗИСЕ И РЕФЕРЕНДУМЕ
(ЯНВАРЬ—АПРЕЛЬ 1993 г.)**

Апрельский референдум: лучше не будет, раскол углубится¹

К такому выводу пришли участники «круглого стола» по проблемам всероссийского референдума, который состоялся в редакции «Российской газеты».

В дискуссии приняли участие: председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РФ по законодательству, кандидат юридических наук Сергей Бабурин; председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, кандидат юридических наук Михаил Митюков; заместитель председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Игорь Муравьев; заместитель начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, кандидат юридических наук Анатолий Слива; доктор юридических наук Григорий Атаманчук; Валерий Коробейников; Борис Крылов; Геннадий Мальцев; кандидаты юридических наук Александр Иванченко, Николай Постовой; политолог Вольдемар Корешков.

Вел «круглый стол» главный редактор «Российской газеты» Валентин Логунов.

В. Логунов: Тема, по поводу которой мы собрались, многогранна. Давайте определим круг вопросов исходя из того, что прежде всего ждет читатель. А ждет он, конечно, ясности. У многих на устах вопрос: нужен ли вообще референдум в нынешних условиях? Вспомним, как рождался вариант с референдумом. Мне это представляется как попытка воспроизвести то, что не удалось на Съезде, но уже более сложным путем.

М. Митюков: Решение о референдуме — это компромисс, а любой компромисс несет в себе противоречия, несовершенство. Этот компромисс был хорош для момента, когда решение принималось. Казалось, на Съезде примирили законодательную и исполнительную власть. А вот сейчас все озабочены перспективой этого компромисса. Все больше и больше общественность склоняется к тому, что референдум — весьма рискованная вещь в такой сложнейшей социально-экономической ситуации, особенно в той, какой она будет в апреле. Поэтому мы не можем достоверно прогнозировать результаты референдума. Но можно с боль-

¹ Российская газета. 1993. 9 февр.

шой степенью вероятности предположить, что референдум обострит политическую борьбу в стране, дестабилизирует ситуацию.

Многие полагают, что референдум ускорил бы принятие новой Конституции в случае одобрения ее основных положений. Возможно. Но это ни в коей мере не исключает сложного, рутинного процесса прохождения новой Конституции.

Моя позиция следующая: в принятии Конституции надо было идти обычным, парламентским путем. Конечно, это «консервативная» точка зрения, но, по-моему, она более реалистичная.

Б. Крылов: Допустим, принятый на референдуме документ станет частью будущей Конституции или ее основой. Тогда, очевидно, надо развивать эти положения. Но ведь при развитии любых положений может быть существенно изменен их смысл. Можно сказать: мы хотим, чтобы было разделение властей. Но если мы при этом не добавим, что исполнительная власть обязана исполнять законы, будет то, что мы и имеем: законы есть, но не исполняются. Так что любой текст, который будет принят, может быть произвольно интерпретирован. В таком случае, зачем же его принимать?

С. Бабурин: Первоначальная заявка о референдуме, выраженная в ультиматуме Президента 10 декабря, была более принципиальной, чем решение Съезда по референдуму. Президент совершенно четко выразил позицию: или я, или Съезд и депутатский корпус. По моему мнению, референдум чреват посягательством на территориальную целостность государства. Самый грустный вариант — это если кто-то из субъектов Федерации, во-первых, просто не примет участия в референдуме, и, во-вторых, если они, несмотря на поспешное повторное решение Съезда о запрете других референдумов, присоединят к референдуму, о котором мы говорим, свои дополнительные вопросы, посягающие на конституционные основы.

М. Митюков: Это исключается постановлением.

С. Бабурин: Но не самой жизнью.

М. Митюков: Да, возможные негативные последствия референдума для многих очевидны. Чтобы их избежать, у нас есть возможность сейчас спрогнозировать результаты референдума, отредактировать основные положения новой Конституции таким образом, чтобы они консолидировали нас, а не разъединяли.

И. Муравьев: Все же в чем смысл проведения референдума — консолидировать или разъединить общество?

М. Митюков: Цель заявлена в заголовке постановления Съезда: стабилизировать конституционный строй. Другое дело — достигнем ли мы этой цели?

И. Муравьев: Ревизия этого постановления началась сразу же после того, как оно было принято. Более того, Президент в своей новогодней речи сказал, что основная цель референдума — покончить со Съездом. Вот и определяйте, когда началась ревизия и кем она началась. Я согласен, что проведение референдума спровоцирует скорее всего раскол государства. И как только мы спорные вопросы, затрагивающие интересы субъектов Федерации, сформулируем (пока же еще ничего не сформулировано), тотчас после этого будут вопросы у Якутии, Татарстана, других республик.

М. Митюков: Сформулировать надо одно: Федеративный договор является составной частью новой Конституции. И это объединит.

А. Иванченко: Прежде чем обращаться к народу с вопросом, надо посмотреть, каким инструментарием мы обладаем для проведения всероссийского референдума. Действующий закон не учитывает соотношение всероссийского референдума с референдумами субъектов Российской Федерации.

Сейчас, в условиях, когда подписан Федеративный договор, любая формулировка, вынесенная на референдум, может быть квалифицирована субъектами Федерации как посягательство на договорный принцип разграничения полномочий. Здесь следует быть максимально осторожными и деликатными. Поэтому закон о референдуме должен пройти экспертизу на предмет его соответствия Федеративному договору.

М. Митюков: Сейчас с учетом новой практики и новых реалий готовится проект изменений и дополнений к закону о референдуме...

А. Иванченко: Далее. У нас есть практика учреждения поста Президента. Можно доказать на цифрах, что конструкция Закона о референдуме уже при учреждении поста Президента практически не выдержала нагрузки. На второй день после голосования потребовалось принимать постановление Президиума Верховного Совета и «снижать планку» с конституционного уровня до обычного. Сейчас, когда ситуация резко изменилась, такая ревизия невозможна. Так что сам референдум, если на него вынести вопрос: или президентская республика, или парламентская республика, — практически будет означать не что иное, как вотум недоверия.

А. Слива: Инициатор референдума известен, обнародован. Им является Съезд народных депутатов Российской Федерации. Об этом при-

нято соответствующее решение. И эта констатация, думаю, абсолютно однозначна. Так же, как однозначна обязательность выполнения решения Съезда, корректировать которое, а тем более отменять, произвольно толковать не вправе никто, кроме самого Съезда.

Второе. В постановлении Съезда четко указан тот институт, который несет ответственность за обеспечение проведения референдума. Он один единственный. Им является Верховный Совет Российской Федерации, на который возложено утверждение формулы референдума, а значит, и обстоятельств, ситуаций, механизмов и процедур, необходимых для выработки этой формулы, поскольку две другие власти согласно этому постановлению выступают в порядке согласования этой формулы с возможностью внесения альтернативных формулировок.

Поэтому все иное — торпедирование решения Съезда. Я воспользуюсь партийным, может быть, языком: «Решения Съезда — в жизнь». Ничего другого быть не может, кроме созыва внеочередного Съезда. Но это уже другие обстоятельства. Сегодня, если не считать запуска сугубо организационно-технического механизма, определенного постановлением Верховного Совета, мы мало что имеем. Не будем лукавить: нет ничего острее и принципиальнее, чем формула референдума (я сокращенно называю тот текст, который должен быть внесен в бюллетень). Этой формулы нет. Уйти от этого не удастся, решать этот вопрос придется...

Здесь говорилось о Федеративном договоре с точки зрения включения его в формулу референдума. Возможно, потребуется включение, но вопрос же не об этом. Сейчас, наверное, все три власти должны денно и нощно думать только о практических действиях, направленных на обеспечение реализации Федеративного договора. Это, может быть, наилучшая гарантия того, что субъекты Федерации отнесутся к референдуму положительно. Между тем предложения Президента по референдуму, по формуле его не существует! Есть предложение представителей трех властей Съезду, и Съезд его принял. Так что это уже не его, одного только Президента, дело.

В. Логунов: Простите, но ведь Съезд загнали в тупик, заставили его принять постановление... Заставили! А теперь Верховный Совет что хочешь, то и делай. Но это же непорядочно...

А. Слива: Готов был бы с Вами согласиться, что «загнали», если бы на Съезде было большинство сторонников Президента. Но ведь голосование-то показывало, что это далеко не так..

Н. Постовой: Мне хотелось бы затронуть вопросы о том, каким образом выполняются решения уже состоявшихся референдумов на практике. Есть ли смысл вообще его проводить? Какие вопросы выносить на референдум?

Статья 1 Закона о референдуме гласит, что его решения обладают высшей юридической силой и обязательны к выполнению. В союзном законе была такая же норма. А что же произойдет, если какое-то должностное лицо или организация не выполнит решение референдума? Собственно, ничего. Например, за сохранение Союза 17 марта 1991 года проголосовало свыше 70 процентов. А решение было перечеркнуто узким кругом людей.

Второй пример. Всенародные выборы российского Президента можно приравнять к референдуму. Кандидатом в Президенты Ельциным была выдвинута программа, в которой говорилось о возрождении России, построении правового государства, борьбе с льготами и привилегиями. Выполняется ли сегодня хоть один из пунктов этой программы? Нет. Вместо правового государства — правовой нигилизм. Льготы у окружения Президента не уступают льготам бывшей номенклатуры. Вместо возрождения России — обнищание народа.

Происходит это потому, что в Законе о референдуме и уголовном законодательстве нет нормы об ответственности должностного лица за игнорирование решений референдума.

Даже здесь возникли разночтения о том, кто же инициатор проведения референдума. Исполнительная власть, почувствовав заранее поражение, решила свалить свою инициативу на депутатов России.

Но, как говорится, «Бог любит троицу». Два раза обманули людей, третий раз, мне кажется, не удастся, люди просто на этот референдум не выйдут. И они будут правы. Ибо может оказаться так, что на референдуме народ примет решение, не угодное исполнительной власти, и тогда эта власть попытается «поменять» свой народ.

Согласен с той позицией, что референдум ничего не даст и приведет к развалу Российской Федерации. Отдельные республики вообще откажутся от референдума. В данной ситуации только конкретно поставленные вопросы могут привлечь внимание граждан. Над ними следует подумать.

М. Митюков: Мы приняли постановление об организации референдума, где решены основные вопросы: кто проводит, материально-техническое обеспечение. Теперь дело за Правительством, чтобы реализовать эту часть решения.

Что касается основных положений Конституции, то Конституционная комиссия уже подготовила третий вариант. Это тонкая материя, за неделю — две не сделаешь.

Г. Агаманчук: Мы легко жонглируем словами, в частности, словом «референдум». Это очень сложное, трудоемкое и дорогостоящее действие. А отношение к нему легкое: ну что, проведем? Проведем!..

Никто не хочет прогнозировать последствия, делать выводы из уже имеющегося опыта, в частности, того же всесоюзного референдума: к чему он привел, какие имел последствия?..

Но поскольку слово сказано, решение принято, очевидно, референдум должен состояться. Будет еще хуже, если он не состоится. Получится, что мы испугались своего собственного опыта.

А. Иванченко: Народу хуже не будет: народ может прийти, а может не прийти...

Г. Агаманчук: Да, это его право. Но кто обратился к народу, тот должен перед ним отвечать, независимо от того, какие будут последствия...

Та дискуссия, которая идет сегодня в средствах массовой информации, предельно упрощает, суживает предмет референдума. Вроде бы весь спор сводится к тому, какая власть главнее — исполнительная или законодательная? Какую форму государственного устройства избрать: президентскую или парламентскую? Как будто бы в президентской республике нет парламента, а в парламентской республике нет президента. И как будто в любой нормальной стране между этими институтами нет определенной взаимосвязи, взаимозависимости и различных механизмов сотрудничества.

Нужны решения по фундаментальным вопросам. Вспомним первые слова конституции Соединенных Штатов: «Мы — народ». Это не просто фраза, это сущностная посылка всей конституции, всего законодательства Соединенных Штатов. Наблюдая за нашей демократической публицистикой, я не нахожу там слова «народ».

Поэтому следует зафиксировать тот факт, что источником и субъектом власти в демократической России является народ. Только в этом случае можно рассчитывать на поддержку референдума.

Теперь о форме государственного устройства. Вопрос тоже дискуссионный, сложный. Мне кажется, если исходить из комплекса уникальных условий, факторов истории и современной жизни России, то мы должны признать, что нам необходима президентская республика. Я бы даже сказал — республика французской модели, при которой президент

не только возглавляет исполнительную власть, но и является верховным арбитром между правительством и парламентом.

При этом сильная президентская власть предполагает сильный парламент, с одной стороны (как орган законодательной власти), и с другой — достаточно развитую, независимую судебную систему. То есть нельзя конструировать президентскую республику без эти двух важнейших противовесов.

И. Муравьев: Считаю, что референдум обречен на провал изначально. Можно вынести на референдум абстрактный политический вопрос. Например, сохранить Союз или развалить его, создать пост Президента, не определяя, что такое есть Президент. При таком подходе создается значительное поле деятельности для политиков разного рода, каждый из которых будет говорить: ну вот видите, мы проголосовали так. Дальше начинается толкование: а за что же народ проголосовал?

Другой вариант. Давайте конкретные вопросы решать. Но тогда это будет похоже на то, если бы мы сюда пригласили специалиста по японскому языку. Он нам сказал бы фразу, а каждый перевел бы ее по-своему. И мы бы с вами, сидящие здесь за столом, попробовали голосованием решить, а кто же дал более правильный перевод. Вот это примерно то же самое, что сейчас людям предложить: а вы за какую республику — за парламентскую или за президентскую?

Предлагать решение таких довольно специфических и сложных вопросов неподготовленным людям, — это, с одной стороны, аморально, а с другой — мы не получим опять же нормального ответа.

Г. Атаманчук: Прежде чем прыгать в бурную реку, надо подумать, зачем ты прыгаешь. Мы прыгнули...

А. Слива:...простояв на берегу 7 лет.

Г. Атаманчук: Поэтому надо уже плыть.

Н. Постовой: Смотри куда река течет.

Г. Атаманчук: Это как плыть. Думаю, что можно найти точные формулы и механизмы для того, чтобы мы убереглись от извечного деспотизма и прочих извечных российских вещей.

Г. Мальцев: Меня, откровенно говоря, смущает постановка вопросов, согласно которой любая попытка критически оценить постановление седьмого Съезда о проведении референдума, взглянуть на него новым взглядом объявляется ревизионизмом. Как юрист я не знаю понятия «ревизионизм». В любом случае, как только появляется сомнительность какого-то решения, оно должно быть проверено. Право есть средство социального контроля.

Вокруг предстоящего референдума царит юридическая неопределенность. Съезд, принимая компромиссное постановление по поводу референдума, стабилизации конституционного строя, неаккуратно обошелся и с Конституцией, и с Законом о референдуме. Проходит время, а мы все еще не знаем, за что будем голосовать. Это беспрецедентный случай в мировой практике.

Я просмотрел законы о референдумах нескольких других стран. Вот передо мной лежит книжка по референдуму в Испании. И там очень четко записано: тот, кто принимает решение о проведении референдума, должен включить туда по крайней мере два совершенно необходимых, обязательных реквизита: дату проведения референдума и четкий вопрос, на который должен ответить корпус избирателей.

Съезд же, назначив референдум, право сформулировать вопросы, их тексты передал другому органу. Налицо элементарное нарушение Конституции. По этим основаниям уже есть возможность вернуться к постановлению Съезда.

Мы проводим референдум в условиях, когда существуют большие пробелы в законодательстве о референдумах. Это все равно, что вывести государственный корабль в бушующее море политики, имея крайне несовершенные навигационные приборы.

Особое внимание хотелось бы обратить на следующее. Российский Закон о референдуме в отличие от многих зарубежных допускает возможность вынесения на референдум альтернативных решений (имеются в виду альтернативные тексты по тому или иному вопросу). Повторю: тексты, а не сами вопросы. Таким образом, гражданину, который явится на избирательный участок, будет предоставлено право выбирать формулировки и решения. Тогда как ему должно быть предоставлено право дать альтернативный ответ: «да» или «нет», то есть голосуешь ты «за» или «против». Ну, а когда на него наваливается то, чего не переварили политики, законодательные органы, он окажется в необычайно тяжелом положении.

А. Иванченко: У нас традиция — обращаться к народу только в том случае, когда уже все потеряно. И большевики, и меньшевики так поступали, обращаясь к народу в пиковой ситуации.

Г. Мальцев: Думаю, что Закон о референдуме должен быть пересмотрен в том духе, чтобы четко предусмотреть вынесение на референдум вопросов, предполагающих только однозначные ответы. И никаких других альтернатив. Если так не получается, значит, предмет референдума не определен.

Хотел бы поддержать уже звучавшую здесь мысль о том, что в российском законодательстве совершенно нет гарантий исполнения решений референдума, не определена ответственность высших должностных лиц. Идти на референдум при отсутствии таких гарантий нельзя.

В. Коробейников: С точки зрения социологического анализа с момента выборов Президента России зафиксирована тенденция к снижению участия граждан в голосовании. В 1992 году процент избирателей, явившихся на выборы народных депутатов по отдельным округам вместо выбывших, составил чуть выше 30 процентов. Такая цифра не может быть достаточна для того, чтобы у нас референдум состоялся.

Кроме того, существует большая опасность, что часть избирательного корпуса не примет участия в референдуме в связи с региональной политической ситуацией. По моим оценкам, на референдум сейчас придет около 40 миллионов избирателей из 106 с половиной, включенных в списки.

Мы можем «вытягивать» референдум за счет избирателемких регионов, которые имеют по семь, три миллиона и так далее.

Чтобы референдум состоялся, нам нужно набрать 55 миллионов. Это в принципе возможно, но только за счет русскоязычных областей. Тогда субъекты Федерации могут нам сказать: «Русские голосовали, пусть они тогда и разбираются». То есть в этом сокрыты очень опасные политические последствия.

Считаю, что анализ возможной степени участия граждан абсолютно не прорабатывался. А попытка такого анализа показывает: перспективы таковы, что шансы на успех очень невысоки.

Но даже прогностические данные не спасут те вопросы, которые будут поставлены на голосование. Дело в том, что по Конституции и по Закону о референдуме за эти конституционные вопросы (а они именно таковыми являются) должно проголосовать более половины внесенных в списки избирателей. То есть те же 55 миллионов. Следовательно, для того чтобы нам набрать голоса «за», эти вопросы должны получить уже не 55 миллионов, а еще плюс 10–15 процентов, или миллионов 70. Считаю, что с социологической точки зрения мы к референдуму не готовы. Его необходимо отложить, если нельзя принять другого решения.

В. Корешков: Для проведения референдума необходима более спокойная политическая обстановка, ярко выраженная созидательная политическая воля всех сил, которые существуют в обществе. Этого условия нет. Продолжается острая политическая борьба, и предстоящий референдум, к сожалению, только обострит эту борьбу, а не приведет к

социальному согласию, которое в принципе и должен ставить перед собой референдум.

Нельзя скрывать и того, что сейчас каждая из двух главных существующих в нашем обществе сторон (президентская и парламентская) борется за то, чтобы набрать как можно больше возможностей влияния на избирателей. У одних возможностей больше, у других — меньше. Соревнование по возможностям влияния на избирателей — это нецивилизованный подход. Видимо, возможности у ветвей власти должны быть обязательно уравнены. Для этого необходим действенный контроль. Возможно, даже контроль со стороны Конституционного Суда.

С. Бабурин: Здесь уже звучали мысли о том, какие конкретные меры можно принять, чтобы люди пришли на референдум. Я считаю, что наиболее реальный способ убедить людей в необходимости выразить свою волю — это включить в формулу референдума (причем включить Верховным Советом) вопрос о том, что после одобрения основных положений Конституции проводятся досрочные выборы Президента и депутатского корпуса России. И конкретно назначается дата новых досрочных выборов.

Кроме того, если 11 апреля мы увидим, что у нас кризисная ситуация усугубляется, нужно ставить вопрос вообще о досрочном прекращении полномочий и Президента, и депутатского корпуса, и нынешнего состава Конституционного Суда.

М. Митюков: Очередные иллюзии «Российского Единства»...

Н. Постовой: Можно вопрос: а как Вы относитесь к муссированию слухов провести Учредительное собрание?

С. Бабурин: Хочу сказать, что я за Учредительное собрание, но в масштабах всего бывшего Советского Союза.

Н. Постовой: Но это, если говорить откровенно, означает подготовку к государственному перевороту, потому что начинают действовать неконституционные методы.

С. Бабурин: Если в масштабах Российской Федерации — совершенно точно. И решения у нас, по-моему, уже есть, как обращаться с людьми, которые формируют неконституционные структуры, неконституционные органы власти.

В. Логунов: Во всяком случае один вывод можно сделать: итоги предстоящего референдума и его последствия для России непредсказуемы. И об этом высшим руководителям страны необходимо крепко подумать, отбросив личные амбиции.

*Публикацию подготовил
Вольдемар Корешков*

Е.Г. Боннэр,
правозащитница

Только Учредительное собрание способно разрешить кризис власти¹

Стоит только произнести «Учредительное собрание», как в сознании всплывает: матрос в бушлате, винтовка образца тысяча восемьсот какого-то года и «Караул устал». Мы утратили смысл слова «учредительное» и, как иностранцы, плохо владеющие русским языком, не понимаем его созидательное содержание. Так нас «научили» многие десятилетия. Теперь этот штамп подпитывают новые политики-аналитики, твердя, что выборы в Учредительное собрание обязательно приведут к расколу в обществе, чуть ли не к гражданской войне, что республики — субъекты Федерации откажутся от выборов в Учредительное собрание, и оно приведет к распаду России.

Аргументов за этими утверждениями нет, но когда это повторяют постоянно — как «истины», когда-то преподносившиеся в сети партийного просвещения, к ним привыкают, они становятся вроде как реальностью. Точно так же стало вроде как реальностью, что мы уже живем в новом государстве, хотя возраст его каждый исчисляет, как Бог на душу положит, — то от провозглашения суверенитета РСФСР, то с августа 1991-го, то с подъема российского флага над Кремлем. А на самом деле Российская Федерация, Россия еще не учреждена. Эту историческую задачу должно выполнить Учредительное собрание, создав и приняв ее Конституцию.

Еще на первом Съезде народных депутатов была создана Конституционная комиссия. Вскоре появился первый проект. Тогда в воздухе витал главный вопрос: какой должна быть республика — парламентской или президентской? Пуганые «совки», боясь диктатора, тянули на парламентскую, невзначай упустив из виду, что диктатура коллектива тоже возможна (в нашем случае — Съезда, Верховного Совета, Президиума. Или его Председателя). Властный круг замыкается. Начинаются поправки к проекту новой Конституции — одна, другая. Десять. Сто! «И — спасибо вам за то». Новая Конституция количеством заплат и противоречий уже мало чем отличается от старой, латанной-перелатанной. Никакие «сдержки» и «противовесы» не стали ей спасательным кругом.

¹ Известия. 1993. 23 янв.

А кто знает, какая республика лучше? Италия неплохо живет по парламентскому типу, хотя по числу правительственных кризисов, кажется, занесена в Книгу рекордов Гиннеса. США — по президентскому. И тоже живут не самым плохим образом. Так что «...говорят, у эскимосов есть поцелуй посредством носа, но это нам не привилось». Однако спор — «парламентская — президентская» — застил все. И за кадром остался народ — те, чьей волей должен руководствоваться законодатель, и для кого в конечном счете существует государство. Его кормят выше приведенными байками о неотвратимом расколе общества и войне, если будет Учредительное собрание. А что народ «за кадром» — тому доказательство та легкость, с какой Съезд, разобидевшись на Президента, что он посмел заикнуться об обращении к народу, лишил было народ вообще права голоса — права на референдум. И «замыленный» Верховным Советом референдум по земле, несмотря на собранные 1 млн 800 тыс. подписей граждан и 350 депутатов, тоже прямое тому подтверждение. Почему Конституционный Суд до сих пор не объяснил законодателям, что они грубейшим образом нарушили Конституцию?

А придуманная формула апрельского референдума — Основные положения Конституции — еще один способ всех обдурить. Ведь на любые самые светлые «основные положения» Съезд народных депутатов наштампует столько статей в тексте Конституции, что от «положений» не останется ни рожек, ни ножек. И единственным разумным ответом народа на такой референдум должно стать полное его игнорирование — «в упор не вижу», как власти в упор не видят народ.

Но референдум состоится и бесспорно даст четкий ответ, если будут поставлены два (а в сущности один) вопроса: кто должен создать и принять Конституцию Российской Федерации, России:

Съезд народных депутатов — ДА. НЕТ.

Учредительное собрание — ДА, НЕТ.

Учредительное собрание должно действовать только на период создания и принятия Конституции и закона о выборах, а также их проведения под его эгидой. Этот срок не может быть очень коротким, но и не должен быть растянут неопределенно долго. Учредительное собрание примет к рассмотрению проект Конституционной комиссии, президентский, другие альтернативные проекты. И создаст документ непротиворечивый, концептуально цельный, базирующийся на Всеобщей декларации прав человека и ставящий точку на катастрофически затянувшейся войне властей.

По результатам апрельского референдума (не сомневаюсь, что он будет положительным, если на него будет вынесен вопрос об Учредительном собрании) должны быть назначены выборы Учредительного собрания — оптимально июнь или начало июля 1993 года. В последующие полтора года пройдет работа собрания и новые выборы. Все это время функционируют Верховный Совет, Съезд, Президент и Правительство. Единственное ограничение накладывается на законодательную власть — она не может в течение этого времени принимать поправки к действующей Конституции. Учредительное собрание не должно быть громоздким — где-то от 160 до 200 человек. Соответственно, в него избираются по равным округам один депутат от 1 млн избирателей на всей территории России плюс по одному депутату от каждого субъекта Федерации, насчитывающего до 1 млн человек, и по два — от субъектов Федерации с населением более 1 млн.

В Учредительное собрание не могут избираться лица, избранные в законодательные органы, и лица, занимающие посты в исполнительной государственной власти. Или они должны сложить с себя эти обязанности. Ни до начала работы Учредительного собрания, ни после ее окончания члены собрания не получают никакого вознаграждения, а на период работы получают оклад, равный окладу народного депутата, работающего в Верховном Совете на постоянной основе, и бесплатное жилье в городе, где будет работать Учредительное собрание (необязательно Москва), а также бесплатный проезд к себе домой в период отпуска и государственных праздников.

Члены Учредительного собрания не могут баллотироваться на первых выборах после принятия новой Конституции. Для кандидатов на выборах в члены Учредительного собрания должен быть определен ценз оседлости — не менее двух лет проживания в том округе, от которого они избираются. Таким образом, мы избежим ошибки прошлых лет, когда москвичи избирались от Якутии или Чечни, и, главное, наконец-то предоставим России — настоящей, провинциальной в лучшем смысле этого слова — право иметь действительно своих представителей в органе, учреждающем ее будущее.

Референдум, решение о котором принял седьмой Съезд — три страницы основных положений, — очередной обман в масштабе страны, тупик, возможно, не осознанный в тот момент. Трем нашим властям, спаявшим себя одной цепью «соломонова» решения, надо это признать и провести референдум об Учредительном собрании. Тем паче, что такой конституционный процесс — действительно конституционный — почти не сокращает срок пребывания у власти наших сегодняшних законодателей.

Л.Б. Волков,
народный депутат РФ,
член Конституционной комиссии

Откуда грядет диктатура¹

Действует ли действующая Конституция?

Стенограммы Верховного Совета, газеты, репортажи с заседаний Конституционного Суда — всюду одно и то же: все обвиняют всех в нарушении Конституции. А может ли кто-либо, какой-либо орган или организация делать что-либо, НЕ НАРУШАЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

Вот фрагменты из стенограммы одного заседания Верховного Совета. Обсуждается закон о Совете Министров. Председатель Комитета по законодательству депутат Митюков: «...Мы прежде всего столкнулись с МНОГИМИ проблемами ВНУТРЕННЕГО ПРОТИВОРЕЧИЯ КОНСТИТУЦИИ...».

Депутат Мазаяев: «Меня, как специалиста по государственному праву, до сих пор волнует вопрос, ЧТО ЖЕ У НАС ЗА ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ... Что же у нас за форма правления установлена СОГЛАСНО НЫНЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ?».

Депутат Исаков: «Президент неоднократно высказывал критические замечания в адрес действующей Конституции, указывал на ее многочисленные несовершенства, которые **ДЕЙСТВИТЕЛЬНО ИМЕЮТ МЕСТО**».

Я привел несколько реплик. Можно найти сотни не менее ярких. Но и так видно, народные депутаты разных политических направлений ощущают шаткость конституционной базы, на основе которой они принимают законы, с какой легкостью законодатели, как, впрочем, и другие власти, готовы пренебречь Конституцией или обойти ее.

Но если Конституция противоречива и ее надо постоянно обходить, то какой авторитет может иметь законодательная продукция этого конституционного органа?

Члены Верховного Совета и его руководство, сознавая это, сами не слишком уважают закон. Закон о регламенте Верховного Совета — высшая норма, призванная обеспечить демократическую парламентскую процедуру обсуждения законов, постоянно и грубо нарушается. Сплошь

¹ Известия. 1993. 11 марта.

и рядом осуществляется манипуляция голосованием. Выступления депутатов постоянно прерываются, подменяются грубыми комментариями председателя. Дело дошло не только до того, что не только депутаты голосуют друг за друга, но и работники аппарата голосуют за депутатов. Дальше — больше. Президиум начинает подменять Верховный Совет, а председатель — Президиум. И при этом все больше и больше осуществляется вмешательство Верховного Совета и особенно его «руководства» в распоряжение средствами, предприятиями, фондами, кадрами, к чему парламентская бюрократия проявляет понятный интерес. Не разделение властей, а параллелизм двоевластия, при котором все власти тянут в разные стороны. Ну а расплачиваться за все приходится рядовым гражданам, поскольку в этом верховном беспределе и лежит одна из главных причин того беспорядка, в котором так уютно себя чувствуют преступность и всякого рода корыстные элементы. Но если «действующая» Конституция не может действовать, ибо сама себе противоречит, если в результате шатается весь правовой порядок в стране, то тогда встает вопрос: кто же имеет приоритет права на власть?

Российская демократия и Конституция 1978 года

Конституция была создана и утверждена на пике брежневского режима. Она не имела никакого отношения к воле народа, никогда никем не принималась всерьез и не трактовалась как НЕПОСРЕДСТВЕННО ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ПРАВО.

При Горбачеве Конституция СССР была изменена, опять сверху. Главный замысел состоял в том, чтобы, наделив съезд необъятными правами, оставить его неработоспособным. Съезд должен был выбрать небольшой Верховный Совет, и ожидалось, что народные депутаты проголосуют за составленные начальством списки его членов. Но команда Горбачева недооценила возможностей даже такой скромной «демократизации». Избранный Верховный Совет оказался не абсолютно послушным, и его поспешили ротировать. Но к тому времени народ России уже вывел на сцену российскую демократию. Однако молодое вино этой демократии оказалось влитым в старые конституционные меха.

Российские депутаты быстро почувствовали неработоспособность полученной от Союза конструкции власти. Съезд постановил вынести на всенародный референдум основные принципы нового государственного устройства. На основе референдума учрежден пост Президента Российской Федерации. Был создан Конституционный Суд. Так при прямом участии народа шел поиск новых конституционных форм

устройства государства. Этот поиск привел к сбалансированной системе разделения властей — основе стабильности государственного порядка в нетоталитарных странах. Этот принцип был затем сформулирован как одна из «незыблемых основ» Конституции.

Теперь всенародно избранный Президент получил возможность формировать правительственную команду и законные основания для поддержания текущего порядка. Конституционный Суд стал на страже конституционных прав как граждан, так и государственных органов от возможных антиконституционных посягательств. Логическим продолжением этих реформ, казалось бы, должно было стать соответствующее законодательное оформление прав и полномочий парламента. Но тут процесс остановился. Прежде всего потому, что последовательное проведение принципа разделения властей требует конституционного ограничения власти самого парламента. На такое самоограничение депутаты не решились.

Во-первых, Верховный Совет так и не вынес на всенародный референдум основные принципы Конституции. Во-вторых, депутаты отказались отменить положение, согласно которому съезд может принять к своему рассмотрению и решить ЛЮБОЙ ВОПРОС. В-третьих, осталась нетронутой старая формула: Верховный Совет является представительным, законодательным и РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫМ органом. Если Верховный Совет — распорядительный орган, то чем он отличается от исполнительной власти? В-четвертых, согласно Конституции Верховный Совет должен принимать законы в рамках законодательной программы, утвержденной Съездом народных депутатов, что соблюдалось в начале его работы. Теперь вместо съезда законодательную программу Верховному Совету задает его уж совсем малочисленный и не имеющий никакого отношения к избирателям Президиум, хотя ему в Конституции отведено скромное место координатора работы палат. А одним из недавних распоряжений это право попытался присвоить себе Председатель Верховного Совета. В-пятых, в шестых, в-седьмых... Словом, возникли непримиримые конституционные противоречия, грозящие стать роковыми.

Законность права на власть

Легитимность власти — категория высшего нравственно-правового значения. Она указывает на законность самого источника власти. В монархиях власть считалась исходящей от Бога и передавалась в силу рождения. В коммунистическом государстве источником власти служи-

ла ИДЕЯ и воплотившая ее ПАРТИЯ. В фашистском государстве, как утверждали его теоретики, источником власти являлась воля нации, воплощенная в личности вождя. Но в современном демократическом светском государстве таким источником может быть только одно — выраженная в ясных правовых формах воля народа. ЛЕГИТИМНА власть, которая свободно учреждена и избрана народом. Я анализирую состояние наших властей и не могу не прийти к выводу, что с этой точки зрения их мандаты на власть далеко не равнозначны.

Съезд народных депутатов избран народом. Были ли, однако, эти выборы свободным выражением народной воли? Разве не была свобода окована прежними традициями, давлением старых тоталитарных структур и просто слабым знанием кандидатов? Беда, однако, в том, что съезд собирается время от времени, депутаты оторваны от решения текущих законодательных проблем, они поневоле становятся объектом влияния сложившихся в Верховном Совете групповых интересов. И вот съезд превращается в корриду — арену бурного кипения страстей, за которыми далеко не всегда стоят реальные интересы общества.

Президент избран в условиях свободы выбора. Пост президента учрежден в результате референдума, источник этой власти ясен — это в чистом виде воля народа.

Итак, налицо конфликт легитимности и конституционности. Не первый в истории конфликт власти по праву и права власти.

Такие конфликты разрешались либо революцией, либо конституционным компромиссом. Революцией их решила Франция в 1789 году и погрузилась надолго в робеспьеровский террор, потом в наполеоновские войны. И так — вплоть до Пятой республики де Голля, когда народный референдум вернул конституционной власти легитимность. Россия в 1917 году повторила французский опыт — и надолго погрузилась в кровавую муть террора, последовавшего за разгоном Учредительного собрания.

Три возможных сценария марта

Сценарий первый. Президент в интересах защиты не обеспеченной Конституцией, но отвечающей выраженной воле народа демократии и с учетом систематических нарушений даже действующей Конституций, равно как и законов Верховным Советом и Съездом, ПРОВОЗГЛАШАЕТ ВРЕМЕННУЮ КОНСТИТУЦИЮ, ВЫНОСИТ ЕЕ НА ОДОБРЕНИЕ НАРОДА И НАЗНАЧАЕТ НОВЫЕ ВЫБОРЫ.

В этом варианте устраняется двоевластие и на короткий период происходит стабилизация строя на основе легитимных полномочий избранного народом президента. Диктатура? Ельцин за время своей деятельности во главе государства показал себя достаточно мягким руководителем, склонным, скорее, к соглашениям, но не к кровавому диктату. Он вряд ли решится на роспуск парламента, которому, однако, придется считаться с временной Конституцией. Массовой опоры в народе наш парламент не имеет, а армия, по-видимому, останется нейтральной. Новые выборы по новому избирательному закону будут означать стабилизацию демократии.

Сценарий второй. Съезд или Верховный Совет по призыву Робеспьеров из Фронта национального спасения объявляет Президента низложенным, а себя — единственной высшей властью. Диктатура? В самом деле, только ли в институте исполнительной власти таится угроза диктатуры? Вспомним кровавую демократию Конвента эпохи Французской революции. Она быстро подчинила себя диктаторской логике Робеспьера, и пошла гулять по стране гильотина. А демократия Советов Ленина и Троцкого? Итак, во втором варианте тоже диктатуры, только коллективная и жестокая?

Но возможен и третий сценарий — принятие КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА, который устранил бы тоталитарные притязания съезда. Принятие такого закона означало бы соглашение не только между «ветвями власти», но и внутри этих «ветвей». В итоге вместо противоречивой Конституция страна получила бы четкие правила взаимодействия властей и согласованную работу государственной администрации. Я не возражал бы, например, против передачи законодательных функций съезду, если он будет собираться не в условиях чрезвычайщины, а будет работать регулярно три раза в году по три недели, утверждая законы. За комитетами и палатами Верховного Совета в этом случае останется функция по разработке законопроектов и согласованию их с исполнительной властью.

Прогноз

Ясно, что страна не сможет поставить свое богатство на службу народу без освобождения от раковой опухоли гипериндустриализации. С этой опухолью связаны и сильный командный социальный слой, и массы полунитищих, но не имеющих других источников жизни работников. Время для административного решения этой проблемы безнадежно упущено прежним руководством. Ныне население России повернулось

в сторону самостоятельного решения своих экономических проблем. Естественно, при этом резко понизился уровень экономических ожиданий. У многих возникло чувство неуверенности и даже отчаяния. Но состоявшийся перелом означает, что у социальных групп, десятилетиями строивших свое благополучие на растрате ресурсов для военной экономики, уже нет исторического будущего. Другой вопрос — могут ли они уступить или изменить свои позиции? Это и есть тот вопрос, которым определяется нынешняя политическая борьба вокруг Правительства, полномочий Ельцина, роли «Гражданского союза».

Сценарии марта, следовательно, связаны с тем, насколько у противоположных политических групп хватит самоограничения для того, чтобы принять правила игры, которые позволят перевести проблемы неизбежных структурных перемен с языка саботажа и угроз на язык цивилизованного политического торга — осуществить внутри политической системы принципы политического рынка, обращение к которым делает бессмысленным противопоставление «парламентаризма» неосоветского типа и «авторитаризма» в его небольшевистской трактовке.

Исторический спор, таким образом, идет между политикой умной и глупой, дальновидной и недальновидной, честной и бесчестной. Ельцин, кажется, первый в русской истории обладатель власти, который пытается понять Россию по-русски, по-моему, уже взял на себя крест первого пути. Я не хотел бы усомниться в честности как тех, кто хочет решить проблемы путем экономической шоковой терапии, так и тех, кто стремится излечить недуг с помощью шоковой терапии политической. Условно говоря — «рыночников» и «коммунистов». Но я думаю, что по-настоящему решить их можно только за рабочим столом ЭКСПЕРТОВ крупных политических групп, СПОСОБНЫХ ВЫРАБОТАТЬ И СОГЛАСОВАТЬ КОМПЛЕКСНЫЙ И КОНКРЕТНЫЙ ПЛАН вывода страны из кризиса на основе учета РАЗЛИЧНЫХ ПОДХОДОВ, ИНТЕРЕСОВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ. Такой план мог бы стать временной экономической конституцией страны. И тогда его смогло бы осуществить добросовестное коалиционное правительство.

«Умом Россию не понять, аршином общим не измерить», — писал в прошлом веке Тютчев. Насчет аршина — не знаю, но не настала ли пора в конце века понять Россию умом?

В.Б. Исаков,
народный депутат РФ

Непроизнесенное выступление на девятом Съезде народных депутатов Российской Федерации¹

Нынешний депутатский корпус в своей значительной массе шел на выборы и победил под знаменем демократии, законности, социальной справедливости, равноправия различных форм собственности, возрождения России, преодоления деформаций тоталитарного прошлого.

Я и сегодня считаю эти лозунги правильными: они выводят нашу страну на столбовую дорогу цивилизации, содержат в себе квинтэссенцию мирового опыта. Но практическая реализация этих идей в условиях России дала поистине катастрофические последствия. Вместо благосостояния — катастрофическое падение жизненного уровня народа. Вместо суверенитета — раздраз, склоки, унижительная зависимость от западных стран. Вместо законности — взрыв преступности, коррупция, падение до минимального уровня уважения к закону и власти. Вместо социальной справедливости — разрушение практически всех социальных гарантий и возникновение, как на дрожжах, новой номенклатуры, обросшей новыми привилегиями. И как итог: вместо возрождения России — ее падение в пропасть кризиса и национального унижения.

Задумаемся: в чем причины столь трагического несовпадения надежд, идеалов и полученных результатов?

Главную причину я вижу в том, что под знаменем святых идеалов на плечах назревших реформ к власти пришла и укрепилась группа деклассированной интеллигенции, не чувствующей ни связи с народом, ни ответственности за его судьбу. Пользуясь слабостью, неразвитостью демократических институтов в России, она получила возможность практически бесконтрольно поставить над страной жестокий и бессмысленный эксперимент.

Главным орудием этой разрушительной политики стал Президент Б.Н. Ельцин. Практически все его экономические и политические инициативы обернулись для России тяжелейшими потрясениями и утратами. Его борьба за суверенитет разрушила Союз ССР. Его экономическая

¹ Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26–29 марта 1993 г.: Стеногр. отчет. — М., 1994. С. 702-707.

реформа разрушила национальную экономику. Его деятельность на посту Главнокомандующего привела к развалу армии. Его попытка борьбы с преступностью обернулась беспрецедентным взлетом коррупции, в том числе в ближайшем окружении самого Президента. Его национальная политика привела к региональным конфликтам и поставила на грань развала саму Россию.

Я не знаю, кто и где разрабатывает эти планы. Я могу только догадываться о причинах зависимости Президента Б.Н. Ельцина от этих людей. Но я вижу, что практически все его шаги, предпринимаемые в последнее время, последовательно ведут к дестабилизации общества, политической конфронтации, создают угрозу безопасности и территориальной целостности страны.

Сегодня Президент, призванный по самой сути своего поста служить консолидации общества, стал сильнейшим фактором его разрушения.

Как это всегда бывает в условиях кризиса, появилось немало желающих погреть руки на развале России. Группа руководителей из Нижнего Новгорода распространила документ о создании некоего совета федерации — своего рода «опекунского» комитета над впавшей в слабоумие федеральной властью. Отныне, настаивают авторы этой идеи, все решения федеральных органов исполнительной и законодательной власти должны приниматься не иначе, как с согласия этого федерального совета.

Я отнюдь не считаю федеральные отношения идеальными. Могут быть предметом обсуждения и структура федеральных органов власти, и технология взаимоотношений между центром и субъектами Федерации. Но убежден: все эти проблемы могут решаться только на основе Конституции, в том числе, конечно, и Федеративного договора, в рамках установленных законом конституционных процедур. В противном случае бьющая через край конституционная (а правильное было бы сказать — антиконституционная) инициатива снизу развалит государство с таким же успехом, как и президентские инициативы сверху.

Одна из любимых идей Президента, повторяемая из выступления в выступление, — о некоем «конституционном перевороте», якобы совершенном Съездом народных депутатов. С этой точки зрения некоторые изменения Конституции, принятые Съездом конституционным большинством и с соблюдением всех правил процедуры, но почему-то не понравившиеся Президенту, начинают дискредитироваться как «антиконституционные». Ставится вопрос: а конституционна ли сама Конституция? Извините, но что же тогда является критерием конституционности

в нашей стране: действующий закон или мнение Президента? А может быть, корыстные интересы его окружения?

Сегодня шельмованию как «антиконституционный» подвергся институт отрешения Президента от должности. Стоит, наверное, внести ясность: этот институт — отнюдь не творчество последнего Съезда. Он закреплен в конституциях практически всех стран, имеющих институт президентства. Был он и в той Конституции, по которой избирался наш Президент и на которой приносил свою президентскую присягу. Ни одной буквы в этой статье Конституции Съезд не изменил.

Президент требует права обратиться к народу на референдуме. Некоторые склонны с этим согласиться. Но давайте спросим себя: как поступили бы американские законодатели, в том числе и те, которые сегодня поучают нас насчет демократии, если бы Президент США Никсон в 1974 году вместо того, чтобы подать в отставку под угрозой практически неизбежного импичмента, заявил, что не подчиняется устаревшей «джефферсоновской» конституции, и потребовал проведения всеамериканского референдума о доверии себе и Конгрессу Соединенных Штатов? И для того, чтобы американцы на этом референдуме проголосовали «правильно», предварительно объявил себя единственным гарантом свободы слова и на этом основании подчинил себе все электронные средства массовой информации?

Не надо строить иллюзий: никакой референдум Президенту не нужен. Легкость, с какой он «разорвал» результаты предыдущего референдума, говорит о том, что к всенародному голосованию он испытывает ничуть не больше уважения, чем к статьям действующей Конституции. Нужна политическая кампания, которая позволит разжечь политические страсти, столкнуть лбами политических противников, отвлечь людей от катастрофического провала в экономике и завершить начатый им неконституционный захват власти.

Уважаемые народные депутаты! Меня удивляет настроение благодушия и размягченности, которое подчас царит в этом зале. Неделю назад Президент объявил о введении особого порядка управления страной: переключении на себя законодательных функций, неотменяемости своих указов и постановлений Правительства, приостановлении Конституции Российской Федерации в части подотчетности исполнительных органов.

Ни одно из этих обещаний он не отменил, не взял обратно. Напротив, в своих выступлениях 25 и 26 марта он подтвердил, что это — его политическая программа, по которой он намерен действовать.

Одновременно развернута дикая (другого слова не подберу) кампания давления на народных депутатов. Разжигаются страсти. Снова пошла в ход «шахтерская карта». К ней добавилась карта «казацкая». Из пустого государственного кармана раздаются многомиллиардные авансы в обмен на политическую поддержку Президента.

Чего же мы смотрим? Чего ждем? В стране начат государственный переворот, и, если не принять мер, завтра он будет успешно завершен.

Нам угрожают, что в случае применения статьи 121¹⁰ и отрешения Президента Ельцина от должности в стране начнется гражданская война. Президент и его окружение, захваченные ими средства массовой информации фактически подстрекают к этому.

Но задумаемся: а что произойдет, если мы не заставим исполнительную власть соблюдать законы и Конституцию и согласимся с тем, что отныне страна живет не по Конституции, а по президентским указам, что Президент отныне не подчиняется законам и для него не имеет смысла решение Конституционного Суда?

Это и есть развал России! Это и есть гражданская война! Каждому из нас надо взвесить свою личную ответственность за то, что происходит в России. Сегодня мы еще можем конституционным путем остановить переворот, завтра — будет поздно!

*Л.М. Карпетян,
профессор,
Б.С. Эбзеев,
судья Конституционного Суда РФ,
профессор*

Тернистый путь к правовому государству¹

Кризис или противостояние

Все противоборствующие политические партии и национальные движения, оставаясь на разных позициях по вопросам социально-экономических реформ и путях обустройства России, едины в осуждении тоталитарного прошлого и необходимости демократизации общества, созидания правового государства.

Стоит, однако, обратиться к способам и средствам формирования правового государства, становления гражданского общества, как их пути

¹ Федерация. 1993. № 60.

расходятся, и даже те, кто известен своими давними демократическими взглядами, начинают с остервенением топтать робкие ростки конституционализма, если они не соответствуют их представлениям.

Но ведь первый эксперимент насильственного вмешательства в объективный эволюционный процесс общественного развития в России и его повторение в ряде других стран показали и его ущербность. Неадекватность действий повивальной бабки истории объективному ходу развития цивилизации привела к выкидышу.

Вместо новых призывов к революционным действиям во имя возврата к прошлому или скачку в будущее уместнее подумать о глубоком содержании реплики известного политика: Россия уже перевыполнила план революций XX века?! О ней тем более пора бы вспомнить, что стремление к силовому переустройству страны, а эта опасность реальна и для других республик СНГ, создает ощутимую угрозу реанимации старых форм организации власти или установлению нового тоталитаризма.

Вот почему беспорным позитивом является постепенное утверждение в общественном сознании веры в эволюционный, ненасильственный путь перехода к демократическому правовому государству. Этот процесс предполагает параллельное осуществление системы сопрягающихся реформ во всех сферах жизни общества.

Понятно, что реформы могут иметь успех, когда проводятся на соответствующей правовой базе. А это обеспечивается не только принятием отдельных законов, но прежде всего изменением конституционных основ всей системы экономических и политических отношений.

Процесс утверждения конституционности сложен и противоречив. В западных демократиях он занял многие десятилетия, да и поныне не является исчерпанным. Мы же с нашим вьезшимся в кровь и плоть «догоним и перегоним» вновь пытаемся перескочить через несколько ступеней или даже сразу одолеть целый лестничный пролет. Если же это не удалось, значит, вина всегда на ком-то другом, а не на нас самих.

Некоторые политические лидеры, да и средства массовой информации, не считаясь с закономерностями конституционного обновления общества, которые имеют объективный характер, готовы все беды страны свалить на действительно серьезные огрехи действующей Конституции Российской Федерации, награждаемой такими эпитетами, которые не всегда воспроизводимы в печати. Да и клише удобное найдено: конституционный кризис! Правда, никто при этом не утруждает себя тем, чтобы сказать, в чем конкретно сущность этого кризиса, каковы основные критерии его определения и практического проявления?

В недавно опубликованных проектах Конституции, как и в ныне действующей, Российская Федерация также квалифицируется как демократическое, правовое, федеративное государство, единственным источником государственной власти в котором является народ. Система государственной власти основывается на народовластии, республиканской форме правления, разделении властей. Федеративный договор является составной частью Российской Федерации. Провозглашаются равноправие различных форм собственности и свобода экономической деятельности.

Безусловно, в этих проектах имеются значительные позитивные новации. Некоторые положения могут вызывать возражения. Но в целом опубликованные проекты за пределами организации федеральных властей, включая и судебную, и распределения компетенции между ними не расходятся диаметрально с теми тенденциями развития российского конституционализма, которые получили выражение в последние два—три года.

Представляется, что в основе концепции конституционного кризиса — политический экстремизм. В науке имеется характеристика экономического, политического, духовного кризисов. Но даже специалисты по конституционному праву не дают определения конституционного кризиса. Правда, некоторые правоведы и политологи говорят, что конституционный кризис — часть политического кризиса.

Сущность последнего, как известно, заключается, прежде всего, в кризисе власти, обусловленном экономическими, социальными и другими факторами, диалектикой их противоречивого и конфликтного развития, которая может привести к смене одной общественно-политической системы другой. Но до тех пор, пока существует данная общественно-политическая система, созданная ею Конституция, коль скоро она отвечает потребностям общества и обеспечена должными механизмами реализации и средствами защиты, остается для нее реальным и действительным Основным Законом.

Безусловно, в процессе ее функционирования и развития могут возникать определенные конституционные коллизии, обуславливающие необходимость внесения в нее соответствующих дополнений и изменений. Но они отнюдь не свидетельствуют о наличии конституционного кризиса. Ее потенциальная возможность снимается кропотливой и вдумчивой работой над текстом Конституции, законодательным обеспечением ее реализации, адекватным применением правоприменительными органами, ответственностью за ее нарушения, наконец, принятием в установленном порядке новой Конституции.

Следовательно, вполне могут возникнуть конституционные коллизии, может быть конституционный переворот, наконец, можно говорить о крахе Конституции в результате краха данного общественного и государственного строя, но не может быть конституционного кризиса при условии, что Конституция более или менее полно и точно выражает баланс существующих в обществе интересов и способы их сопряжения в процессе решения стоящих перед этим обществом задач. Если, разумеется, не понимать под таким кризисом ту уникальную ситуацию, которая сложилась в России: наибольшую угрозу для Конституции представляют именно те, кто призван стоять на страже и обеспечивать ее соблюдение всеми.

Ныне действующая Конституция Российской Федерации во многом кажется устаревшей, но в своих основных положениях и принципах отражает коренные социально-политические и экономические изменения, которые произошли после принятия на первом Съезде народных депутатов Декларации о государственном суверенитете России, Декларации прав и свобод человека и гражданина, Федеративного договора и других основополагающих актов, которые имеют долговременное значение, надолго определяют перспективы конституционного развития страны и не могут игнорироваться в процессе конституционного обновления.

Авторы идеи конституционного кризиса логически пришли к утверждению о «неконституционности» действующей Конституции. Конституция вроде бы есть, но она такова, что ее невозможно, да и не нужно соблюдать. Вот жаждущий новой Конституции народ будет осчастливлен идеальным Основным Законом, и тогда наконец грянет светлое царство правового государства, торжество справедливости и неотъемлемых прав человека. Только сознается ли при этом, какая разрушительная мина подкладывается под эту еще не существующую новую Конституцию?!

Можно ли объявлять Конституцию «неконституционной», если она принята высшим представительным органом государственной власти в соответствии с его компетенцией, и в которой законодательно закреплены конституционный строй, разделение властей, национально-государственное и административно-территориальное устройство, принципы формирования и деятельности органов власти и управления, права и свободы человека и гражданина, другие основополагающие нормы жизнедеятельности общества? Можно ли объявить Президента, да простит читатель эту словесную вольность, «непрезидентным», а парламент — «непарламентным», если они избраны в соответствии с Конституцией?

Абсурдность самой постановки подобных вопросов и однозначность ответов на них очевидны. Столь же очевидно и то, что концепция «неконституционности» Конституции является лишь средством политической борьбы, а ее адепты вновь не сознают пагубных социально-политических последствий своей деятельности для всего общества, особенно в такой сложный период его развития. Отрицание конституционной преемственности, отказ от конституционной процедуры обновления Основного Закона страны могут обусловить соответствующий рецидив в будущем. Могут ли нынешние политические радикалы гарантировать, что новая Конституция иными политическими силами в ближайшем или отдаленном будущем не будет объявлена «неконституционной»? Важной гарантией упреждения подобного рецидива является соблюдение конституционной преемственности, то есть выработки новой Конституции с учетом фундаментальных демократических принципов и норм, закрепленных в действующей Конституции.

В обновленную Конституцию Российской Федерации был заложен значительный потенциал формирования правового государства в соответствии с законами эволюции. Его использованию мешал не конституционный кризис или «неконституционность» Конституции, а кризис власти. Функционирование Конституции зависит не столько от самой Конституции и содержащихся в ней норм, сколько от того, насколько разные ветви власти, властные и управленческие структуры страны действуют в соответствии с Конституцией.

Когда же их действия не согласуются с Конституцией или противоречат ее нормам, то имеет место кризис конституционной законности, а не конституционный кризис. Нельзя отождествлять понятия «конституционный кризис» и «кризис конституционной законности». В настоящее время в Российской Федерации имеет место кризис конституционной законности, порожденный кризисом власти. В свою очередь, существеннейшая причина кризиса власти — вольное обращение многих высших государственных органов и должностных лиц с Конституцией или полное ее игнорирование, выступающее порой в самых уродливых формах.

Не об этом ли свидетельствует то, что за полтора года деятельности Конституционного Суда им признаны полностью или частично не соответствующими Конституции 11 актов федеральной законодательной власти, 4 акта законодательных органов субъектов Федерации, 7 Указов Президента и 3 постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации и другие акты. Суд принял решение направить представление в Верховный Совет и его Президиум, Председателю Верховно-

го Совета в связи с рядом распоряжений Председателя Верховного Совета, первого заместителя и заместителей Председателя Верховного Совета Российской Федерации. А сколько актов и исполнительной, и законодательной властей осталось за пределами судебного разбирательства?!

Впрочем, неубедительность аргументов в пользу конституционного кризиса становится все более очевидной. Поэтому иные деятели не нашли ничего лучше, как прибегнуть к «отрешению» Конституции. А это прямая дорога к тому, что называют правовым беспределом. Возможен, однако, еще один испытанный в недавнем прошлом вариант: ничем не ограниченная, никакими правилами не стесненная, непосредственно на насилие опирающаяся власть. Этот вариант развития называется диктатурой. Но совместима ли она с правовым государством, с демократическими принципами конституционного строя, свободой и правами человека?

Политический радикализм и правовой нигилизм, единые в своем пренебрежении Конституцией и законами, становятся серьезным препятствием на пути к господству права. Как известно, отличительной чертой политического радикализма является неприятие эволюционных методов развития, стремление к «решительным» (насильственным?) действиям в политике, готовность к принятию скорых и претендующих на признание «единственно верными» предлагаемых ими решений, отсутствие воли к сотрудничеству и безоговорочная убежденность только в своей правоте. Это — сила, направленная на разрушение, а не на созидание.

Разумеется, появление политического радикализма и правового нигилизма нельзя связывать лишь с модным недавно «человеческим фактором», сводить к крайним призывам и действиям деятелей тех или иных политических движений. Такие призывы, дабы иметь успех, должны падать на благодатную социальную и экономическую почву. Эту почву образует также объективное состояние общественного сознания, характер ориентиров различных общественных классов и групп населения, когда демократические (без кавычек) стремления сосуществуют с верой в диктатуру, националистическим или шовинистическим пониманием политических проблем и способов их разрешения. В сочетании с низким уровнем политической и правовой культуры эти факторы порождают политические силы, готовые незамедлительно разрушить «до основания», отвергающие последовательность преобразования социально-экономической и политической системы общества.

Безусловно, действующая Конституция несовершенна, как несовершенно всякое творение рук человеческих. Так давайте совершенствовать

механизм конституционного регулирования, но не разрушать конституционную законность. В условиях переходного периода такое совершенствование — объективный и вполне естественный процесс утверждения новых конституционных принципов, признанных стать основой правового государства.

С этим закономерным процессом не хотят считаться те политические партии и движения, которые стремятся к перераспределению власти, преимущественно за счет представительных органов власти. Представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям, относится к числу важнейших элементов справедливости, необходимых для полного выражения достоинства человеческой личности и равных и неотъемлемых прав всех людей.

Именно представительные органы канонизируют власть народа, выражают его суверенитет и полномочие. Возможно, после недавнего референдума, итоги которого пытаются истолковать как карт-бланш на проведение конституционной реформы в обход органов народного представительства, особенно уместно предостеречь от возрождения давно изживших себя цезаристских представлений. Схема их предельно проста: образующий государство народ переносит принадлежащую ему власть на цезаря, являющегося в силу этого единственным представителем народа, а любой его акт становится непосредственным решением народа.

Разумеется, речь не идет об отрицании необходимости конституционного обновления страны. Вопрос стоит в иной плоскости: конституционный нигилизм — реальная опасность, с которой нельзя не считаться, если общество предпочитает цивилизованный путь развития. Новая Конституция не может быть продиктована лишь одним субъектом политических отношений, даже если он достаточно влиятелен, или приниматься вне рамок существующих или специально установленных для этого процедур. Первородный грех не может не сказаться. Конституция может рассчитывать на долгую жизнь, если она явится действительным выражением всего многообразия социальных интересов, которые и связывают общество воедино.

Демократия — не застывшее в своем развитии явление, а постоянно развивающаяся система. Общество нуждается в адекватной оценке и правильной ориентации ее развития, своевременном преодолении устаревших политических и юридических форм, постоянном обеспечении надежных гарантий прав человека. Существо проблемы заключается не в перераспре-

делении властных полномочий, хотя организация власти — одна из главных функций всякой конституции, а в формировании таких социальных, экономических и политических институтов и учреждений, которые на деле могут обеспечить поворот всей социальной системы лицом к человеку.

Одним из таких институтов правового государства является судебный конституционный контроль, который существует во всех демократических государствах. К осознанию этого мы пришли лишь в годы, названные «перестройкой». Идея создания органа судебного конституционного контроля была реализована, к тому же в довольно усеченном виде, после мучительных дебатов на двух союзных Съездах народных депутатов.

Не удивительно ли, что против избрания Комитета конституционного надзора выступали признанные демократы из прибалтийских республик и межрегиональной депутатской группы? А высшее руководство страны, ратовавшее за создание органа конституционного контроля, надеялось использовать его в своих политических целях. Как иначе можно было объяснить, что заключения Комитета конституционного надзора о неконституционности ряда Указов Президента СССР, нормативных актов союзных органов нередко игнорировались? Памятно и то, что вскоре после первых заключений Комитета, которые не вписывались в ожидания руководства страны и некоторых политических сил, начались нападки на него, а записные ораторы с высоких трибун страниц газет начали кампанию преобразования Комитета конституционного надзора и его включения в структуру Верховного Суда Союза ССР.

В настоящее время обнаруживается повторение того же сценария вокруг Конституционного Суда Российской Федерации. Первыми же своими постановлениями, касавшимися Указов Президента, актов Верховного Совета, Конституционный Суд заявил о себе как независимый орган судебного конституционного контроля. Законодательная и исполнительная власти вначале спокойно восприняли постановления Конституционного Суда о неконституционности ряда изданных ими актов. Однако по мере утверждения суда, упрочения его независимости отношение к нему со стороны лидеров различных ветвей власти и политических партий стало меняться и определяться тем, в какой мере решения Конституционного Суда отвечают их пониманию общественного развития.

Наиболее наглядно это стало проявляться во время рассмотрения ходатайств о конституционности Указов Президента о КПСС и КП РСФСР. С подачи бывшего Генерального секретаря ЦК КПСС кое-кто кинулся доказывать, что Конституционный Суд «проводит не судебную правовую, а политический процесс». А после заключения об обращении

Президента 20 марта 1993 года к гражданам России, в котором было объявлено о введении особого порядка управления, «политизированность» Конституционного Суда стала притчей во языцех.

Но об этом, как правило, говорили политики. К чести юриспруденции, нашлось немного юристов, которые присоединились к хору хулителей Конституционного Суда. И связано это не только с уважением к пострадавшему правоведению институту судебного конституционного контроля, но и очевидному для всякого квалифицированного юриста факту, что Конституционный Суд далеко не всегда может отрешиться от осуществления политической функции. Общеизвестно, что конституция как основной закон государства, закрепляющий основы общественного и государственного строя, его национальной и территориальной организации, систему прав и свобод человека и гражданина, является не только правовым, но и политическим документом. В конституции закрепляется власть, регламентируются формы и способы ее осуществления, но именно это является главным вопросом политики.

Конституция воплощает в себе политические, социальные, экономические и иные нормы, выраженные в форме правовых установлений. Кто возьмет на себя смелость утверждать, что в конституционные принципы разделения властей, национально-государственного устройства, прав человека и гражданина, политического плюрализма не заложено глубокое политическое содержание?! Основной закон любого конституционного государства содержит политические принципы, включая суверенитет, равенство всех перед законом и т.п., выражающие стратегические цели и определяющие сферу функционирования политических норм.

Словом, орган судебного конституционного контроля не может отгородиться от проблем политики, ибо политика заложена в самой Конституции. Кстати, политическая функция органов конституционного контроля не подвергается сомнению в западных демократиях. Другое дело, что постановления и заключения органа конституционного правосудия должны иметь сугубо правовое обоснование. Иначе говоря, в решении суда должно быть обеспечено верховенство права, а не политической целесообразности, как ее понимают лидеры различных ветвей власти, политических партий и движений. Уважение к суду — конституционному, общей юрисдикции или арбитражному и принимаемому им решению — один из главных критериев цивилизованности государства и легитимности власти.

Еще недавно в юриспруденции широко были распространены представления о том, что Конституция сама по себе является достаточной

гарантией демократического развития общества. В ошибочности таких представлений ежедневно убеждает сама жизнь. Растет осознание того, что подлинная гарантия писаной Конституции и закрепляемых ею институтов конституционного государства заключается в такой организации социума, которая могла бы эффективно противостоять всяким покушениям на защищаемый основным законом конституционный строй. Речь идет о такой организации государственных и общественных институтов, собственности, социальной инфраструктуры, отношений государства и личности, которые объективно служили бы утверждению демократии.

Иными словами, прочность демократии определяется не просто наличием писаной Конституции, даже отвечающей самым высоким стандартам «конституционности», а наличием и укреплением действительного баланса интересов различных социальных слоев и общественных классов, наций и народов, групп населения, результатом которого и являются уважение и доверие граждан к институтам конституционного строя.

С другой стороны, общество нуждается в формировании надежного механизма охраны и защиты Конституции, смысл которого — в устранении из конституционного пространства антиконституционных сил. Вот только осознается ли обществом эта необходимость?

О.Е. Кутафин,

доктор юридических наук, профессор

Конституционное противостояние — путь в никуда¹

Ставшее уже привычным для нас противостояние законодательной и исполнительной властей нашло свое дальнейшее конфронтационное развитие, распространившись на область разработки и принятия новой российской Конституции. В печати опубликованы два проекта Конституции. Один, как известно, разработан Конституционной комиссией, возглавляемой Президентом, с учетом его же поправок, поправок Съезда народных депутатов, Верховного Совета, субъектов Российской Федерации. Другой — создан по поручению Б.Н. Ельцина группой юристов в недрах власти исполнительной.

¹ Возрождение. 1993. № 1 (4).

Можно сколько угодно говорить и спорить об этической стороне действий тех или иных должностных лиц, связанных с разработкой этих проектов, обсуждать причины и цели срочной подготовки альтернативного проекта, однако появление их — реальный факт, который нельзя не учитывать.

Теперь главное внимание сосредоточивается на подчеркивании достоинств или недостатков, на попытках определить, какой из этих проектов является более совершенным, отвечающим нуждам российского общества. Иначе говоря, все делается для того, чтобы противопоставить проекты друг другу, добиться признания общественностью и местными властями одного из них в качестве единственно достойного стать новой российской Конституцией.

Между тем в современных условиях такая цель является недостижимой. Она могла бы стать реальной только при отстранении Съезда народных депутатов Российской Федерации от процесса принятия новой российской Конституции. Однако такой законной возможности нет. Поэтому ведущиеся в средствах массовой информации разговоры об утрате съездом всякой легитимности вследствие распада СССР или итогов апрельского референдума являются признаком либо правового невежества, либо намеренного желания ввести в заблуждение общественность, пользуясь ее правовой неосведомленностью.

На мой взгляд, если наше общество действительно заинтересовано в принятии новой Конституции, у него нет иного пути, как добиться создания нового основного закона путем поиска компромиссов по всем изложенным в опубликованных документах вопросам. Это, несомненно, гарантировало бы положительное решение Съезда народных депутатов.

Правда, можно предположить и другое: а не являются ли опубликованные тексты настолько противоречивыми, что достижение какого-либо компромисса между их сторонниками просто невозможно? Думается, что ответ на это вопрос будет отрицательным, если достаточно глубоко и всесторонне проанализировать содержание основных блоков проблем, из которых складывается каждый из опубликованных проектов.

Рассмотрим первый из этих блоков. Он посвящен основам конституционного строя Российской Федерации, хотя они в альтернативном (президентском) проекте и именуются «общими положениями». Речь в конечном счете идет о том, что Российская Федерация является суверенным, правовым, демократическим и федеративным государством, в котором демократия осуществляется на основе политического плюрализма, а система государственной власти зиждется на принципах разде-

ления на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономными областями, автономными округами.

Можно спорить об удачности стиля изложения формулировок в обоих проектах и о многом другом в том же духе, но утверждать, что между обоими проектами по этим вопросам есть какие-либо существенные, не говоря уже о непреодолимых, различия было бы большим преувеличением.

Второй крупный блок — основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. И здесь, по сути, в предложенных трактовках положений нет никаких существенных различий, да их и не может быть хотя бы потому, что они основываются на одних и тех же признанных мировым сообществом исходных документах.

Похоже, что единственным исключением альтернативного проекта в этой области является ст. 48, в которой говорится об отношении государства к обеспечению экономической свободы, предпринимательской инициативы. Однако, поскольку деятельность нашего государства в этом плане даже в лучшие времена не заходила так далеко, чтобы заменить что-либо из перечисленного в этой сфере, то, думается, этой новинке можно не придавать особого значения.

Третий блок вопросов, связанных с устройством Российской Федерации, также не имеет или, по крайней мере, не может иметь существенных противоречий, так как он должен базироваться на Федеративном договоре, строго следовать его положениям. Проблема здесь может состоять лишь в том, чтобы обеспечить полное соответствие проекта российской Конституции данному договору.

Вместе с тем в этом блоке обязательно должны обуславливаться нормы, обеспечивающие механизм реализации федеральных законов при игнорировании их на местах, что, к сожалению, отсутствует в обоих проектах. Надо сказать, что в отличие от действующей Конституции, закрепляющей возможность частичных мер по обеспечению реализации федеративных законов, оба проекта просто обходят эту тему.

Главные сложности при согласовании обоих проектов, на мой взгляд, может вызвать лишь четвертый блок вопросов, связанный с устройством государственной власти в Российской Федерации, ради чего, видимо, и создавался альтернативный проект.

Безусловно, в современных условиях для достижения компромисса было бы проще всего принять за основу те полномочия законодательной

и исполнительной властей, которые изложены в действующей Конституции Российской Федерации и которые никогда и ни у кого не вызывали особых возражений, исключив из их числа те, что постоянно порождают конфликты между этими ветвями государственной власти.

К числу такого рода положений следует, видимо, отнести все распорядительные полномочия, которыми ныне пользуется законодательная власть, а также часть ее контрольных полномочий, причем круг их должен быть четко и недвусмысленно отрегулирован.

Думается, что в проекте новой российской Конституции не должно содержаться положений, дающих основания полагать, что в Российской Федерации между представительными органами существует вертикальное подчинение, совершенно не свойственное демократическим представительным органам.

Вместе с тем здесь хотелось бы назвать ряд вариантов решений проблем, которые, видимо, нужно однозначно отвергнуть.

Так, представляется совершенно неприемлемым положение альтернативного проекта, касающееся организации федеральной законодательной власти. Превращение согласно этому проекту избираемой всем народом Государственной Думы в полусоветительный орган является явным издевательством и насмешкой над народным представительством.

Поставив организацию федеративной законодательной власти с ног на голову, альтернативный проект наделяет другую палату федерального парламента — Совет Федерации — несравненно большим объемом полномочий: утверждать изменения границ между субъектами Федерации, изменения их конституционно-правового статуса, назначать по представлению Президента на должность Председателя Правительства, решать вопрос о доверии Правительству либо его отставке, назначать по представлению Президента судей, ратифицировать и денонсировать международные договоры, решать вопросы войны и мира, устанавливать чрезвычайное положение, отрешать от должности Президента, рассматривать федеральные законы, принятые Государственной Думой, и т.д.

Все эти важнейшие вопросы решает палата, половина депутатских мест в которой отведена республикам и иным национально-государственным образованиям. Возражений нет, если бы речь шла о предоставлении ей функций, принадлежащих ныне действующему Совету Национальностей. Однако, когда речь идет о другом — о решающих полномочиях палаты во многих областях государственной деятельности, то предлагаемый порядок ее формирования представляется неприемлемым, поскольку он ставит население краев и областей, составляющее

подавляющее большинство населения Российской Федерации, в деле управления страной в совершенно неравное положение с населением национально-государственных образований.

Надо сказать, что предусмотренная альтернативным проектом организация федеральной законодательной власти фактически разрушает основы нарождающегося российского парламентаризма, ликвидирует представительную демократию.

Особого внимания заслуживает также регулирование в проекте Конституции вопросов, связанных с «третьей властью» — властью судебной. Как известно, эта власть в нашей стране появилась в прямом смысле этого слова лишь в самое последнее время, и то, что она заставила о себе говорить, и больше того, у нее ищут поддержки две другие ветви власти, говорит само за себя.

Тот факт, что сегодня судебная власть способна выносить решения, которые другим властям могут не нравиться, не остался без внимания авторов альтернативного проекта, и они, видимо, решили, что в сложившейся ситуации судебная власть не может больше оставаться без присмотра и руководства. Такое «руководство» и предусматривает президентский вариант в лице высшего судебного присутствия, в которое, по замыслу его авторов, должны войти председатели и первые заместители председателей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражно-судов, а также еще трое федеральных судей.

В функции этого присутствия входят прежде всего толкование Конституции, определение подсудности, рассмотрение конституционности судебной практики. Но если упомянутое присутствие будет заниматься толкованием Конституции, то что в таком случае должен делать Конституционный Суд? И каким образом это присутствие намерено направлять судебную практику, не рассматривая конкретных дел?

Видимо, можно не сомневаться, что создание высшего судебного присутствия поставит под сомнение действительную независимость всех судебных учреждений, принцип независимости судей. А это значит, что такого рода положения, призванные не «разделить», а «обуздать» имеющиеся власти, следует однозначно отвергнуть. Будущая Конституция призвана сделать обратное от предложенного в альтернативном проекте движение: в сторону обособления, автономизации всех ветвей судеб-ной власти.

Альтернативный проект предусматривает возможность роспуска Президентом российского парламента. Надо сказать, что сам факт получения Президентом такого права не вызывает особых возражений, если

оно связано с особыми и четко очерченными обстоятельствами. Однако таким обстоятельством едва ли можно признать, например, предусмотренное проектом (ст. 106) отклонение парламентом кандидатуры Председателя Правительства, предложенной Президентом. Если такой порядок будет принят, то можно не сомневаться в том, что либо ни одна кандидатура Председателя Правительства не будет отклонена парламентом, либо, сложись у нас новая конфронтация между Президентом и парламентом, страна неизбежно разорилась бы только на выборах очередного федерального парламента. К тому же и игнорирование партийного фактора при формировании Правительства в условиях нарождающейся в нашей стране многопартийной системы непозволительно.

Альтернативный проект категоричен в отношении поправок или пересмотра положения главы I Конституции, включающей общие положения, а также права и свободы человека (ст. 132), роли Конституционно-го Собрания.

В этой связи не могут не возникнуть по крайней мере два вопроса. Во-первых, чем первая глава этого проекта отличается от всех других? И во-вторых, почему Конституционное Собрание пользуется большим доверием авторов этого проекта, чем избранное народом Федеральное Собрание? Думается, что предложенная в этом проекте процедура изменения его первой главы не только абсурдна с юридической точки зрения, но и оскорбительна для народного представительства.

Критика отдельных положений альтернативного проекта совсем не означает, что автор этих заметок целиком и полностью разделяет все положения другого документа, подготовленного Конституционной комиссией. Просто сделана попытка выделить из обоих вариантов положения, вызывающие наибольшие возражения, а наиболее существенные из них оказались именно в альтернативном. Впрочем, это вполне объяснимо, если учесть ту поспешность, с какой создавался этот проект.

Ясно, что принятие новой Конституции Российской Федерации может быть осуществлено в современных условиях только Съездом народных депутатов Российской Федерации или через всероссийский референдум. Но здесь возникает еще один существенный вопрос, требующий своего решения. Согласно действующей Конституции (ст. 104) принятие новой Конституции Российской Федерации, внесение в нее изменений и дополнений отнесено к исключительному ведению Съезда. Но сам порядок ее принятия фактически не предусмотрен. Правда, в ст. 185 сказано, что изменение и дополнение Конституции производит Съезд народных депутатов законом, принятым большинством не менее двух третей от общего числа избранных

народных депутатов Российской Федерации. Но ведь изменения или дополнения Конституции еще не означают ее полного пересмотра. Следовательно, в указанную статью необходимо добавить слова «принятия новой Конституции», чтобы узаконить этот механизм. Сюда следовало бы добавить и положение о том, что новая Конституция может быть принята лишь при условии, если за ее принятие высказутся более половины или, скажем, две трети субъектов Российской Федерации. Это в полной мере отразило бы федеративный характер нашего государства.

В нашей печати иногда высказывается мнение, что новая Конституция Российской Федерации вполне может быть временной, принятой на какой-то переходный период. Если это так, то тогда нет никакой нужды в наше сложное время заниматься ее созданием. На этот так называемый переходный период вполне достаточно было бы и действующей Конституции. Однако, если уж вся страна вовлечена в конституционный процесс, то должен быть создан такой основной закон, который действительно помогал бы строить демократическое общество, стоял бы выше интересов отдельных личностей и политических группировок. Это должна быть Конституция, созданная в интересах всего российского народа.

Иначе это будет путь в никуда.

В.И. Лафитский,
эксперт Конституционной комиссии РФ,
кандидат юридических наук

К вопросу о референдуме¹

I. Намеченный на 11 апреля 1993 г. референдум по основным положениям новой Конституции призван сыграть важную роль не только в становлении новой российской государственности, но и в формировании политически зрелого, осознающего свою ответственность российского общества. На протяжении всей его многовековой истории ему отказывали в доверии. Как с малым ребенком, обращаются с ним и сейчас. Политики, публицисты, ученые в один голос, без тени смущения, твердят о неспособности российского народа разобраться в выносимых на референдум принципах конституционного устройства. Что это? Признание в собственной глупости или глубоко укоренившееся презрение к собственному народу? Интеллектуальный и нравственный уровень на-

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 126—131.

рода Российской Федерации не ниже уровня населения США, Италии, Франции, Швейцарии и многих других стран, где референдумы проводятся постоянно, и не по двухстраничному тексту, как это предложено Конституционной комиссией РФ, а по конституционным и законодательным текстам, охватывающим нередко многие десятки страниц.

II. Что сложного и малопонятого для себя усматривают наши оппоненты в тексте Основных положений новой Конституции? Достаточно обратиться к самому тексту, чтобы снять обвинения в его усложненности и недоступности для понимания.

1. Российская Федерация — это суверенное государство с республиканской формой правления. Ее государственное устройство основывается на принципе федерализма.

2. В Российской Федерации человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью и защищаются государством. Все равны в правах и свободах.

3. В Российской Федерации признаются и гарантируются свобода экономической деятельности, труда и предпринимательства, равноправие всех форм собственности, в том числе государственной, муниципальной, частной, общественных объединений. Никто не может быть произвольно лишен своей собственности. Осуществление права собственности не должно противоречить общественному благу. Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

4. Каждый гражданин Российской Федерации вправе иметь и приобретать в частную собственность землю. Владение, пользование и распоряжение землей не должно противоречить интересам общества.

5. Государство охраняет труд и здоровье людей, обеспечивает право на отдых, право на образование, право на жилище. Оно устанавливает и гарантирует пенсии, пособия и иные формы социальной защиты. Цель государства — достижение благосостояния человека и общества.

6. Система государственной власти в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Предметы ведения и полномочия разграничиваются между федеральными органами власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а также органами местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации, включающей содержание Федеративного договора.

7. Единственным законодательным органом Российской Федерации является ее Верховный Совет (парламент), непосредственно избираемый народом, действующий постоянно и состоящий из двух палат.

8. Президент Российской Федерации — всенародно избираемый глава государства — руководит деятельностью исполнительной власти Российской Федерации. Совет Министров — Правительство Российской Федерации формируется Президентом. Председатель и определяемые Конституцией Российской Федерации члены Совета Министров — Правительства назначаются Президентом с согласия Верховного Совета Российской Федерации.

9. Судебная власть в Российской Федерации принадлежит судам. Судьи, присяжные и народные заседатели независимы. Перед законом и судом все равны.

10. Российская Федерация вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

11. Конституция Российской Федерации — высший закон страны. Правовые акты и действия, противоречащие Российской Конституции, не имеют юридической силы.

12. Провести не позднее весны 1994 года одновременно прямые всеобщие выборы народных депутатов Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

В этом тексте вызывает сомнения лишь последний, 12-й пункт. Но не по содержанию и целям. Досрочные выборы как народных депутатов, так и Президента РФ — один из возможных путей выхода из конституционного кризиса. Но увязывать этот вопрос с основными положениями новой Конституции неправомерно и нелогично.

III. Теперь несколько слов о самой форме текста, который, по мнению Конституционной комиссии РФ, должен быть вынесен на референдум. Предложено одиннадцать положений (двенадцатый внесен по решению Президиума Верховного Совета РФ), сформулированных в виде конституционных формул. Преимущества данного подхода очевидны. Основные положения в случае их одобрения легко инкорпорируются в текст новой Конституции. Они не допускают разночтений и неопределенности. По сути, эти положения есть не что иное, как нормы права, в отличие, например, от формулировки вопроса, вынесенного на союзный референдум о сохранении Союза ССР. В этой связи уместно сослаться на опыт зарубежных стран, где референдумы в основном проводятся по соответствующим конституционным и законодательным текстам, а не по отдельным вопросам, выявляющим не волю, а мнение

избирателей. Таким образом, Конституционная комиссия РФ предлагает нормоустанавливающий, а не консультативный референдум, который мало чем отличается по своим политико-правовым последствиям от опросов населения.

Далее Основные положения новой Конституции выносятся на референдум «в пакете», что дает возможность избирателям выразить свою волю по всему тексту в целом, образующему фактически целостные основы нового демократического устройства России. В дальнейшей работе над текстом проекта Конституции Съезд народных депутатов РФ будет связан решением россиян. Именно народ должен стать арбитром в том споре между законодательной и исполнительной ветвями власти, который уже более года расшатывает Российскую Федерацию, парализует государственную власть на всех ее уровнях, препятствует принятию новой Конституции Российской Федерации.

IV. Один из наиболее дискуссионных вопросов, возникающих в связи с проведением референдума — это вопрос о том, при каких условиях референдум может быть признан несостоявшимся. Статья 35 Закона РФ «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 г. предусматривает две ситуации. По общему правилу (часть 3), решение на референдуме считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, участвующих в референдуме, а в самом референдуме участвовало не менее 50% зарегистрированных избирателей. При проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РФ (часть 4) устанавливается исключение — решение на референдуме считается принятым, если за него проголосовало более половины зарегистрированных избирателей Российской Федерации.

На первый взгляд, референдум по Основным положениям новой Конституции подпадает под действие части 4 Закона «О референдуме РСФСР». Но при более внимательном прочтении текста закона не остается сомнений в том, что такая увязка неправомерна. На референдум 11 апреля 1993 г. не выносятся вопросы принятия, изменения или дополнения Конституции РФ. Текст Основных положений не касается норм ныне действующей Конституции. Не затрагивает он и вопроса о принятии новой Конституции. Основные положения — это не Конституция, это и не отдельный самостоятельно существующий правовой акт. Это часть, точнее, стержень новой Конституции, который должен определять содержание всех иных конституционных норм.

Лишь при одном условии характер референдума может быть изменен. Если в текст Основных положений будет внесен вопрос о том,

кто должен принимать Конституцию — Съезд народных депутатов или Учредительное Собрание. Как вопрос о принятии (в данном случае — о порядке принятия) Конституции, он должен получить одобрение не менее 50% зарегистрированных избирателей. В этой связи удивляет упорство наших радикальных демократов, настаивающих на включении в текст Основных положений вопроса о том, кому народ доверяет разработку новой Конституции — Съезду или Учредительному Собранию. Не трудно спрогнозировать, что в нынешних условиях собрать более 50% голосов избирателей практически невозможно. Таким образом, радители Учредительного Собрания заведомо обрекают не только Учредительное Собрание, но и саму идею конституционной реформы на провал. Не в этом ли еще одно подтверждение тому, что для многих наших «демократов» основной задачей, как и прежде, остается доказывание, что российский народ к свободе и демократии еще не готов.

V. И последний тезис — о сроках проведения референдума. Хотелось бы верить, что Съезд, Президент, Конституционный Суд придут к единому мнению о необходимости переноса срока проведения референдума. Оставшиеся два месяца — срок слишком малый, чтобы в должной мере к нему подготовиться. Кавалерийская атака здесь не уместна, необходима кропотливая работа по его организации. Ставки слишком велики — речь идет о судьбе России. Ее нельзя решать походя, на одном порыве. Необходимы взвешенность, расчетливость, здравый смысл во имя не только собственного спасения, но и спасения великой в своих несчастиях России.

*В.С. Липицкий,
председатель исполкома
Гражданского союза*

Учредительное собрание — орган нелегитимный¹

В обсуждаемой общественностью идее Учредительного собрания меня смущают сразу несколько обстоятельств. Первое в том, что, следуя этой идее, мы тем самым утверждаем очередной перерыв постепенности. И как бы соглашаемся, что не имеем никаких демократических институтов, что все последние годы, в том числе и послеавгустовский период, не дали нам никаких результатов в создании правового государства и гражданского общества, и мы должны все начать как бы с чистого листа.

¹ Известия. 1993. 23 янв.

Думаю, это неверный подход. Слишком часто мы поступали именно таким образом, объявляя все содеянное ранее либо ошибкой, либо недо-разумием. Мне же представляется, что после 1985 года мы приобрели немалый позитивный опыт, который позволяет идти по пути демократии уже не со стартовой черты, а имея за спиной пусть небольшую, но хоть какую-то часть дистанции.

Второе обстоятельство — это неизбежное сомнение в легитимности такого органа, как Учредительное собрание. На мой взгляд, сейчас особенно важно быть скрупулезно точным в соблюдении конституционных положений и норм, избегать любых чрезвычайных процедур и ситуаций. И в том, что задачу принятия новой Конституции нам предлагают возложить на неконституционный орган, я вижу изначальное противоречие, которое чревато соблазном дальнейшего вольного обращения с законом. Наконец, сама реализация замысла Учредительного собрания сложна по процедуре: выборы особых уполномоченных, а затем еще одни выборы собственно представительных органов, предусмотренных новой Конституцией. В условиях политической апатии, характерной для сегодняшнего российского общества, такая перспектива может обернуться провалом.

Думаю, что инициатива Учредительного собрания во многом связана с излишними опасениями в способности нынешних Верховного Совета и Съезда народных депутатов завершить конституционную реформу. Безусловно, этим органам присуща масса недостатков, но хотел бы обратить внимание, что, несмотря на свою неупорядоченность, наличие самых радикальных позиций, Съезд, тем не менее, демонстрировал до сих пор склонность к достаточно взвешенным и сбалансированным решениям.

Поэтому не следовало бы заранее «ставить крест» на возможности принятия новой Конституции наиболее естественным и законным путем — на Съезде народных депутатов.

Но в идее Учредительного собрания есть, пожалуй, один компонент, воспринимаемый сейчас все большим кругом общественных и политических сил: осознание исчерпанности маневра в рамках ныне действующих институтов власти. В силу своей генетики и даже персонального состава эти органы обречены на состояние неразрешимых конфликтов и перманентного кризиса — президентская, представительная и судебная власти.

В перспективе, думаю, не позже весны 1994 года, необходимы всеобщие выборы уже на основе новой Конституции и нового избирательного закона. Только это обещает нам развязку нынешнего политического кризиса — острого, но не смертельного.

Л.С. Мамут,
*доктор юридических наук,
главный научный сотрудник
Института государства и права
Российской Академии наук*

Второй вопрос референдума — вторая попытка импичмента?¹

Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.

— Да!

Первая попытка отрешить всенародно избранного Президента России от должности, предпринятая на IX (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации, не удалась. Однако большинство депутатского корпуса вовсе не отказалось от своего намерения свернуть начавшиеся в стране глубокие прогрессивные преобразования и повернуть ее развитие вспять, к «светлому» советско-коммунистическому прошлому.

Именно эту, и только эту цель преследует вынесение законодателем на референдум 25 апреля вопроса: «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 года?» Инициаторы постановки такого вопроса явно рассчитывают получить на него столь чаемое ими «нет». Их несколько не сдерживает то, что маневром со вторым вопросом попирается российская Конституция и законы, защитниками которых любят изображать себя депутаты. Они ничуть не смущаются тем обстоятельством, что подобный прием уже понят всеми как откровенная манипуляция общественным мнением.

Юридическая сторона дела

Социально-экономическая политика есть неотъемлемая часть всей внутренней политики государства. Это очевидно. Согласно п.2 ч. 3 ст. 104 Конституции, «определение внутренней и внешней политики Российской Федерации» относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов РФ. Стало быть, и ответственность за определение социально-экономической политики должен нести данный орган. Даль-

¹ Российские вести. 1993. 16 апр.

ше. Согласно п.п.6 и 13 ст. 109 Конституции, Верховный Совет РФ осуществляет законодательное регулирование социально-экономических процессов (организация управления народным хозяйством, отношения собственности, бюджетно-финансовая система и др.). Следовательно, очень значительная доля ответственности за состояние проводимой в стране социально-экономической политики лежит также на Верховном Совете РФ. На основании каких актов руководит Правительство России, согласно Конституции, народным хозяйством и социально-культурным строительством? Оно исполняет прежде всего законы Российской Федерации и иные решения Съезда народных депутатов РФ, Верховного Совета РФ и указы Президента РФ (п.1 ч.2 ст. 125, ст. 127). Иными словами общая и юридико-нормативная программа осуществления социально-экономической политики задается исполнительной власти законодателем.

Вот почему законодательные органы в не меньшей степени, чем институты исполнительной власти, обязаны отвечать за социально-экономическую политику перед народом, которому они по Конституции подотчетны (ч. 2 ст. 3). Однако законодатель, вынося на всенародное голосование второй вопрос в упомянутой редакции, делает вид, что сие его не касается, и таким образом от непосредственной ответственности за свою работу перед российскими гражданами всячески уклоняется. Очень уютная и выгодная позиция: все определять, все регулировать, всем распоряжаться, все контролировать (ч.1 — 3 ст. 104, ч. 1 ст. 107 Конституции) и при этом как практически, так и в правовом плане ни за что не отвечать. Приятна и мила кое-кому описанная позиция...

Но абсолютно неприемлема и губительна она для государства в целом. Есть еще один аспект юридической ущербности постановки на референдум вопроса об одобрении осуществляемой социально-экономической политики. Само собой разумеется, что такая политика теснейшим образом сопряжена с решением вопросов бюджета и налогов. Без этого она просто немыслима. Однако как раз вопросы о налогах и бюджете Закон «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 г. (ч. 2 ст. 1) запрещает — притом совершенно уместно — выносить на всероссийский референдум. И здесь IX (внеочередной) Съезд народных депутатов РФ во внеочередной раз грубо нарушает российский закон.

Фактическая сторона дела

Социально-экономические реформы в России действительно стали осуществляться лишь с 1992 года. Правомерно ли сейчас спрашивать

за их сугубо первоначальные результаты? Вполне правомерно. Но при соблюдении ряда условий. Если беспристрастно исходить из того, каким реально было социально-экономическое состояние страны в канун реформ. Если объективно взвешивать имевшиеся наличные возможности их эффективного проведения. Если ясно осознавать подлинные масштабы и глубину требовавшихся (и требуемых) России реформ. Только при тщательном анализе и учете отмеченных моментов есть надежда более или менее адекватно охарактеризовать начальные результаты проводившейся в 1992 году социально-экономической политики.

Получение такой серьезной всесторонней характеристики депутатскому корпусу ни к чему. Он ждет другого: реакции людей на их конфликтное материальное положение, каким оно сложилось за истекшие 15 месяцев. Не секрет, что у немалого числа людей такое осложнилось, ухудшилось, и потому они готовы отрицательно оценить его. Вот этот вероятный отрицательный отзыв желателен законодателю. Он хочет естественное неприятие людьми тягот повседневной жизни выдать за отношение к иному вопросу — политике социально-экономических реформ, а потом, заручившись негативным ответом, уже как бы легитимно покончить с указанной политикой.

Оттого депутатскому корпусу даже неинтересно знать, есть ли какие-либо позитивные сдвиги в разворачивании рыночной экономики, в становлении современной банковской системы, в разгосударствлении и приватизации «общенародной собственности», в развитии фермерского уклада и кооперативного движения в сельском хозяйстве и т.д.

Никто не собирается заниматься апологией, безоглядным оправданием нынешней социально-экономической политики. Она бесспорно уязвима для настоящей конструктивной критики. Далеко не все одобряют и приемлют в ней граждане. Она нуждается в основательных уточнениях и поправках, в продуманном выборе оптимальных способов и средств ее реализации. Признавая все это, нельзя ни на мгновение упускать из виду перспективу совершенствования и продолжения реформ. Нельзя допустить их замену (под предлогом приснопамятной «заботы о благе народа») сохранением и реставрацией прежних социально-экономических порядков, однажды заведших великую страну в исторический тупик.

Некоторые деятели охотно, с каким-то болезненным упоением смакуют сейчас фразы об «ошибочности», «провале», «крахе» социально-экономических реформ, о наступившей якобы в ходе их проведения тотальной «катастрофе» и прочих ужасах. Им вроде невдомек, какая это

титаническая задача — заложить в нашем обществе фундамент современной социально ориентированной рыночной экономики, каких громадных усилий и какого большого времени столь грандиозное дело требует. Теперь от каждого из нас зависит, чтобы попытку поставить крест на политике создания современной социально ориентированной рыночной экономики — единственной прочной гарантии материально обеспеченной жизни людей — непременно постигла та же участь, что и попытку Съезда народных депутатов РФ объявить импичмент первому Президенту России.

*Интервью с
М.А. Митюковым,
председателем Комитета Верховного Совета
Российской Федерации по законодательству*

Идет борьба нового и старого¹

Главная тема дня — всероссийский референдум. Высказаться по этой теме мы попросили сегодня народного депутата России, председателя Комитета по законодательству Верховного Совета Российской Федерации М.А. Митюкова.

— Как известно, девятый Съезд народных депутатов отверг вопросы, выносимые на референдум Президентом, и утвердил свои. Михаил Алексеевич, как Вы оцениваете эти вопросы и в целом значение референдума для нынешней политической ситуации в России?

— Девятый Съезд народных депутатов не разрешил того глубокого кризиса власти, который возник в нашем обществе. В такой ситуации единственной возможностью остается всероссийский референдум, который по крайней мере может предопределить пути дальнейшей развязки «гордиевого узла» нашего государства. Само проведение референдума по конкретным вопросам, в отличие от того референдума, который намечался на 11 апреля, можно оценить положительно.

Все проблемы сейчас фокусируются на отношении избирателей к Президенту и Съезду народных депутатов, а также к текущей социально-экономической политике. Это то, что лежит на поверхности. В самом же деле идет борьба нового и старого, реформистского и антирефор-

¹ Абакан: городская массовая газета. 1993. 16 апреля.

мистского. Причем осложненная радикальным нетерпением крайних с обеих сторон — как радикальных демократов, так и посткоммунистов с национал-патриотами. Все это делает референдум предпочтительным политическим вариантом по сравнению с любым другим неконституционным разрешением проблемы.

Что касается самих вопросов, выносимых на референдум, то я одобрительно отношусь как к первому, так и к третьему и четвертому вопросам. В нынешней ситуации народ должен дать оценку и Президенту, и народным депутатам. Естественно, что такая оценка будет небеспристрастной. И Президент, и Правительство допустили немало ошибок, особенно оказалась непродуманной социальная политика реформ.

Но и Верховный Совет своей «популистской» политикой также внес немалый вклад в развитие инфляционных процессов в стране. Принимая решение о пенсиях и повышении оплаты труда, парламент не сделал реальных шагов, обеспечивающих рост производства и инвестиций. Поэтому все благие намерения парламента только усугубляли экономическую ситуацию.

Несколько соображений по второму вопросу, выносимому на референдум. Думаю, неправильно ставить вопрос о том, что нынешняя социально-экономическая политика — это политика только Президента и Правительства. В соответствии с Конституцией политику определяют Съезд народных депутатов и Верховный Совет, а исполнительная власть ее проводит в жизнь.

Нынешнюю политику определили Съезд и Верховный Совет. И поэтому, естественно, и логично спрашивать за эту политику не с одного Президента. И было бы вполне справедливо, если бы вопрос был сформулирован так: «Одобряете ли вы социально-экономическую политику, проводимую Президентом, Правительством, Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ?».

— Из варианта, предлагавшегося на референдум Президентом, выпали два вопроса — о новой Конституции и о новом Законе о выборах.

— Я отношусь к сторонникам досрочных выборов как Президента, так и народных депутатов РФ. Но в то же время я реалист и понимаю, что для новых выборов нужна серьезная, обновленная юридическая база. По крайней мере для этого нужно создать законы о партиях, профсоюзах, общественных объединениях и о выборах народных депутатов и Президента. Для всего этого необходимо несколько месяцев. И поэтому сейчас любой вынесенный на референдум Закон о выборах был бы плодом скороспелой непродуманной работы с соответствующими последствиями.

Поэтому правильно вопрос о новом Законе о выборах не был включен для голосования на референдуме. Да, честно сказать, такого законопроекта еще нет и на настоящий день.

Серьезнее вопрос о новой Конституции. Как вы знаете, на шестом Съезде был одобрен в основном проект Конституции, разработанный Рабочей группой Конституционной комиссии. Но этот проект несовершенен: его критикуют демократы и коммунисты, области и республики, им недоволен Президент и многие депутаты. Такой несовершенный проект выносить на референдум было бы опрометчиво. В переходный период — а у нас сейчас такой период — сложно говорить о принятии Конституции, которая предопределила бы жизнь общества на долгие времена. На сегодняшний момент в государстве еще не сформировалась новая политическая и экономическая система, претерпевает серьезные изменения федеративное устройство. Все это не сложилось — следовательно, не сложилась еще и фактическая Конституция, которая должна быть юридически закреплена в Основном Законе.

— **Можно ли узнать, какова Ваша собственная позиция по вопросам, вынесенным на референдум?**

— Хотя я уважаю принцип тайного голосования, попытаюсь высказать свое отношение ко всем четырем вопросам референдума. Естественно, с точки зрения моральной начну с последнего вопроса, касающегося досрочных выборов депутатов РФ. Безусловно, на этот вопрос я отвечу «да». По каким причинам? Во-первых, сейчас уже бесспорно, что в нынешнем кризисе власти в равной мере виноваты и народные депутаты. Во-вторых, не только для меня, но и для других ясно, что Съезд народных депутатов — это больше митинговый орган, чем орган власти, в котором возможна нормальная профессиональная деятельность. В нем чаще бушуют страсти и эмоции, а не государственный долговременный подход к той или иной проблеме. В-третьих, нынешний парламент слаб еще в профессиональном отношении. Несмотря на острую избирательную кампанию, в него прошло много людей, которые в основном выражают корпоративные, региональные, партийные и другие интересы (есть, правда, слабая надежда, что будущий парламент в профессиональном отношении будет сильнее).

Помимо всего этого, досрочные выборы народных депутатов позволяют реформировать всю систему органов представительной власти — отказаться от Съезда народных депутатов, а вместо него создать постоянно действующий небольшой профессиональный двухпалатный парламент; четче провести в Конституции принцип разделения властей между

законодательными и исполнительными органами власти и в значительной мере сгладить нынешний кризис власти.

Ну, а теперь о первом вопросе, о доверии Президенту. Этот вопрос значительно глубже, чем доверяем ли мы конкретной персоне Бориса Николаевича Ельцина. Как бы ни были значительны промахи Президента и многие его парадоксальные суждения, я отвечу на этот вопрос «да». Почему? Потому что речь идет, по существу, будем ли мы продолжать реформы и тем самым действительное обновление России, либо начнем движение вспять, которое значительно опаснее и тяжелее, чем те бедствия, которые терпят нынче многие в ходе осуществления экономических преобразований.

Но при этом, как бы ни казалось парадоксальным, я отвечу положительно и на третий вопрос — о досрочных выборах Президента. Поскольку полагаю, что кризис власти нельзя преодолеть без одновременных досрочных выборов Президента и парламента.

Положительно я отвечу и на второй вопрос. Но не по той причине, по какой на него будут отвечать «да» коммунисты и национал-патриоты, а совсем по другой. А именно: нынешняя социально-экономическая политика нуждается в серьезной корректировке, особенно в области социальной политики, стимулирования производства и инвестиций, а также малого и среднего предпринимательства. Чтобы стало возможным реализовать это, полагаю необходимым сказать «да» на этот вопрос.

— **Ваш прогноз в случае того или иного исхода референдума?**

— Прежде всего, исход референдума будет зависеть от порядка подсчета его результатов. Определенный Съездом порядок подсчета не соответствует Закону о референдуме по крайней мере по первым двум вопросам. Думаю, что Конституционный Суд в этом аспекте скорректирует Постановление Съезда народных депутатов.

Что касается прогноза, то положительный ответ на четыре вопроса дает некоторую надежду на смягчение кризиса власти и укрепление государственности России. Это позволит провести реформу парламента и политической системы и в конечном итоге провести новые выборы депутатов и Президента в конце 93-го — начале 94-го года. Но даже при положительном ответе на все четыре вопроса полностью исключить кризис власти невозможно, поскольку новые выборы затронут только верхний эшелон российской власти и не будет касаться выборов в республиках, областях и краях. Поэтому в повестке дня следующий этап — проведение выборов депутатов и глав администраций в регионах.

Сложнее прогнозировать ситуацию при отрицательном ответе по крайней мере на 1-й и 4-й вопросы. Здесь можно только предполагать закручивание кризиса власти и возможность решения его силовым методом со стороны той или иной политической силы. Но это было бы сильным ударом по демократии в России и вообще по государственности.

Беседу вела Л. Полежаева

*Интервью с
М.Е. Николаевым,
Президентом Республики Саха (Якутия)*

Спекуляции вокруг референдума ни к чему хорошему не приведут

**Президент Республики Саха (Якутия)
Михаил Николаев — за порядочность¹**

НГ: Последнее заседание Совета глав республик показало, что этот орган «перерос» свой консультативный статус.

М. Николаев: Сегодня Совет глав республик входит в состав Совета Безопасности РФ. По моему мнению, его следовало бы конституировать, тогда этот орган мог бы сделать очень многое для стабилизации обстановки в России. По сути дела, государственность нашей России во многом зависит от отношения республик к ней. Это отношение будет определяться тем, станут ли Декларации о суверенитете республик, их Конституции и Федеративный договор основой российской государственности. Только так мы можем обеспечить стабильность и мощь Российской Федерации. Механизм реализации Федеративного договора, других соглашений Центра и республик — это те вопросы, которые должны решаться Советом глав республик.

— **Некоторые считают нестабильность федеральной власти одной из главных причин экономического кризиса...**

— Нестабильность в российских коридорах власти я считаю преходящей. Она возникла из-за нерешенности формы правления в Российской Федерации. Эта неопределенность привела к конституционному кризису. Я часто повторяю, что россияне высказались за введение института президентства. Но четкого разграничения между президентом и парла-

¹ Независимая газета. 1993. 18 февр.

ментом нет. Законодательная власть пытается сохранить существовавшие до введения поста президента исполнительные функции. Я думаю, что необходимо на Съезде или в новой Конституции России заложить четкие разграничения полномочий президента и парламента. Убежден, что мы находимся в полосе переходного периода, которая будет отмечена нестабильностью. Этот переход будет продолжаться не пресловутые 500 дней или до осени будущего года, а гораздо более длительный срок. И мы, россияне, должны это осознавать. В этот период система власти и управления должна соответствовать особенностям перехода. А проект новой Конституции эту особенность не учитывает. Этот проект рассчитан на стабильное общество и поэтому не принимается многими политическими силами.

— **То есть Вас не устраивает сама концепция новой Конституции?**

— Я неоднократно говорил, что проект игнорирует решения Съезда народных депутатов России, где было решено, что Федеративный договор должен войти в новую Конституцию как составная часть. А в проекте Федеративного договора нет, потому что отдельные его положения «размыты» по отдельным статьям. Кроме того, даже в застойные времена за автономными республиками был закреплён статус государства. А проект новой Конституции демократической России это не признаёт, игнорируя тем самым Федеративный договор и действующую Конституцию РФ. Поэтому я на январском заседании Конституционной комиссии заявил, что Олег Румянцев должен покинуть пост ответственного секретаря этой комиссии. Потому что эрудиция и кругозор Румянцева не позволяют ему вывести проект Конституции на правильный путь. Во-вторых, ответственный секретарь КК должен быть порядочным. Румянцев же на местах говорит одно, а в Москве — противоположное. Разве можно согласиться с тем, когда ответственный секретарь КК заявляет, что настало время привести к власти в республиках силы пророссийской ориентации, для чего последних нужно снабжать деньгами? Кроме того, Олег Румянцев превратил Конституционную комиссию в монополию для себя. Так, несмотря на неоднократные договорённости, в комиссию так и не были допущены эксперты всех республик. При этом односторонние умозаключения о Конституциях республик выдаются за полномасштабные экспертизы, и на их основе Румянцев пытается «протолкнуть» решения в ВС РФ. Это же нечестно. Поэтому такой человек не может возглавлять эту ответственнойшую работу.

— **Как сообщала «НГ», вице-премьер России Сергей Шохрай предложил субъектам РФ стать гарантами конституционного соглашения между президентом и парламентом. Согласны ли вы взять на себя эту роль?**

— Да, но при одном условии — если они будут держать свое слово.

— ?

— Простой пример — в утвержденном на Съезде Постановлении о стабилизации конституционного строя в России говорится о проведении референдума по основам государственного устройства РФ. А сегодня Президиум ВС России дополняет это положением о проведении досрочных выборов.

— **На Совете глав республик вы выступили против референдума...**

— Судьба референдума должна определяться отношением субъектов Федерации, а не различными группировками и партиями. Эти политики, те горе-демократы, которым не досталось кресел в госаппарате, в погоне за ними хотят толкнуть нас в хаос и митинговщину. Решение о референдуме используют те силы, которые добиваются нестабильности в России. О каком Учредительном или Конституционном собрании можно говорить, когда действующая Конституция определяет для этого один орган — Съезд народных депутатов. Нельзя нарушать действующую Конституцию для того, чтобы принять новую. Я предлагаю объявить в 1993 году мораторий на референдумы. Нужно заняться экономикой: спад производства в РФ только за январь этого года по сравнению с прошлым годом составил 23%. А там, где политическая обстановка стабильна, как в Татарстане или у нас, спад производства сократился. Так, в угольной отрасли Якутии наблюдается рост темпов производства. Вот что дают стабильность и согласие. Преступность стала угрожать государственному строю России, борьбой с ней, а не политическими склоками нужно заняться в первую очередь. Отсюда ясно, что проведение референдума и спекуляции вокруг него к хорошему не приведут.

— **В некоторых республиках опасаются, что через формулировки референдума будут проведены положения, ущемляющие их суверенитет...**

— Я опасюсь, что вопросы референдума будут сформулированы нечетко и люди не поймут их. Кроме того, люди помнят об итогах референдума о судьбе Советского Союза. Где гарантии обеспечения итогов референдума? Я не знаю...

— **Какие сегодня проблемы во взаимоотношениях Якутска и Москвы?**

— Первая из них — несовершенство российской кредитной политики. Я везде и всюду говорю, что мы 9 месяцев накапливаем грузы для арктической навигации. Кредиты под них мы сегодня не можем опла-

тить. Если кредит быстро оборачивается, можно согласиться на ставку в 80%. Но наш кредит оборачивается через полтора—два года. Следовательно, процент ставки для нас становится не 80, а 160%. Это никак не могут понять в Центре. Вторая проблема — судьба арктического флота. Единый флот Советского Союза распался, и Арктика осталась без танкеров. В прошлом году с большим трудом удалось договориться с Латвией. Удастся ли это сделать в этом, неизвестно. Уже не осталось хороших атомных ледоколов. И главное — неясно, кто занимается арктическим флотом в России. А судьба людей, живущих в Заполярье, напрямую зависит от этого флота. В прошлом году добыча олова в РФ упала на 50%, а крупнейшим поставщиком этого металла является Якутия. Причина в том, что раньше Госснаб принимал наше олово на месте. Теперь мы должны везти его в Новосибирск. Олово Заполярья прибывает туда через год. У предприятий нет денег, чтобы оплатить перевозки, потому они не продали товар. А раз товар не продан, то нет средств на транспорт. Этот замкнутый круг можно решить только при помощи Центра. Таких вопросов масса. Мы должны сесть за стол и решить их раз и навсегда.

*М.И. Пискотин,
доктор юридических наук*

Конституционный Суд и его критики¹

После того как Конституционный Суд заявил о несоответствии Основному Закону ряда существенных положений, которые содержались в известном Обращении Президента Б.Н. Ельцина к гражданам России 20 марта 1993 года, многие средства массовой информации начали массированную критику этого высшего судебного органа. Открыт огонь из всех видов оружия: появились специальные телепередачи, идущие одна за другой, и статьи, и открытые письма. При этом огонь стал вестись на «поражение».

Вольно или невольно, но подрывается доверие к решениям суда. Тем самым создается почва для того, чтобы можно было и не считаться с ними. А некоторые особенно усердные критики ставят под сомнение даже необходимость сохранения Конституционного Суда в будущем.

Словом, налицо кампания по его дискредитации. А она, естественно, еще более усугубляет общий кризис российской государственности.

¹ Российская газета. 1993. 7 мая.

«Репутация власти и есть власть»

Кризис власти, о котором сейчас так часто говорят, меньше всего связан с тем, что кому-то не хватает формальных полномочий. Он лишь отчасти объясняется конфликтом между законодательной и исполнительной властями. Корни кризиса — в развале государственности, отсутствии эффективной политики и падении в связи с этим доверия ко всякой власти.

До недавнего времени из трех основных ветвей власти на уровне Федерации наиболее неуязвимой казалась судебная. С появлением Конституционного Суда доверие к ней заметно поднялось. С этим новым для нашей страны судебным учреждением стали связывать надежды на то, что оно повысит уважение к Основному Закону, причем в первую очередь со стороны самой федеральной власти, тех, кто стоит во главе ее, и тем самым упрочит государственность в целом. И первые же шаги Конституционного Суда укрепили эти ожидания. Он приобретал репутацию компетентного, ответственного и солидного органа. А «репутация власти и есть власть», как говорил когда-то знаменитый английский философ Томас Гоббс.

Поначалу средства массовой информации проявляли сдержанность, комментируя первые решения Конституционного Суда. Они, вернее, их большинство, выражающее пропрезидентскую позицию, систематически критиковали действительные и мнимые недостатки и ошибки представительных органов, начиная со Съезда и Верховного Совета Российской Федерации и кончая низовыми Советами. Престиж этих органов в глазах граждан и без того снижался, так как они не оправдывали их ожиданий. Но средства массовой информации постарались еще больше подорвать их авторитет. Рейтинг исполнительной власти в результате разрушительных последствий начатых ею экономических реформ также падал, несмотря на слепую поддержку связанных с ней средств массовой информации. Но, поскольку еще сохранялся авторитет Конституционного Суда и других федеральных судебных учреждений — Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, поддерживалась общая вера граждан в федеральную власть, по крайней мере в ее способность защищать конституционный строй и правопорядок в целом. Когда же телевидение и пресса обрушились и на Конституционный Суд, репутация власти упала еще ниже.

Поэтому особенно важно разобраться как в существовании критики, которой подвергается высший орган судебной власти по защите конституционного строя, так и в истоках ведущейся против него кампании.

Суд стоял перед трудным выбором

Критиковать действия Конституционного Суда в связи с Обращением Президента к гражданам России очень легко, так как он действительно пошел на прямые нарушения закона. Но это далеко не те нарушения, которые ему приписывают. А самое главное — и очевидные нарушения допущены им в условиях, когда он оказался перед трудным выбором: отступить от некоторых частных требований закона, но выполнить основную задачу, которая возложена на него законом и ради которой он существует — защитить конституционный строй, его демократические основы или строго следовать всем предписаниям закона, хотя бы для этого пришлось пожертвовать даже конституционным строем и демократией.

Суд избрал первый путь. Он почел за благо рассмотреть дело немедленно, сократив сроки, необходимые для предварительного изучения соответствующих материалов и документов членами суда и участниками его заседания. Установленный для этого законом срок — не менее десяти дней — был нарушен. Суд не стал дожидаться и поступления официального текста Указа Президента об особом порядке управления, содержание которого было изложено в Обращении Президента. Были допущены и некоторые иные, менее существенные отступления от закона.

Пропагандистская кампания, развернутая вокруг решений Конституционного Суда, преследует одну простую и очевидную цель: свалить с больной головы на здоровую, переключить внимание общественности с одного на другое. Ведь совершенно очевидно, что Обращение Президента 20 марта 1993 года было началом попытки сломать установленный действующей Конституцией государственный строй, его демократические основы и своей волей навязать стране другой.

И когда утверждали, что речь шла о попытке антидемократического государственного переворота, в этом не было никакого преувеличения. Разве не об этом говорило заявление Президента о введении особого порядка управления, при котором не будут иметь юридической силы любые решения органов и должностных лиц, направленные на отмену и приостановление его указов и распоряжений и постановлений Правительства?

Разве это случайность, что Президент выступил по телевидению в субботу, и поздно вечером? И разве ничего не стояло за его словами о том, что он «вынужден взять на себя ответственность за судьбу страны» и что он «настроен на решительные действия»?

Я хорошо представляю себе состояние членов Конституционного Суда, когда они прослушали Обращение Президента. Вспоминаю по-

хожую ситуацию 19 августа 1991 года, когда я услышал по радио сообщения об отставке М.С. Горбачева, создании ГКЧП и введении «в отдельных местностях» чрезвычайного положения. Тогда не было Конституционного Суда, но существовал Комитет конституционного надзора СССР. Его членам, в число которых входил и я, также нужно было решить, как действовать.

Закон о конституционном надзоре, как и Закон о Конституционном Суде, не содержал никаких оговорок относительно чрезвычайных ситуаций, что можно считать недостатком того и другого. Возникал, в частности, вопрос: может ли комитет отступить от требования закона о том, чтобы предварительно, не позднее, чем за пятнадцать дней до заседания, рассылать его участникам проект заключения и относящиеся к нему материалы.

Тогда комитет не мог собраться немедленно, так как большинство его членов находились в своих республиках. 19 августа в Москве оказались лишь пять человек, в том числе и я. Мы сделали то единственное, что было в сложившихся условиях возможно, — выступили с публичным заявлением. Но, когда комитет смог наконец собраться — а это произошло лишь утром 21 августа, — он принял решение рассмотреть вопрос о конституционности актов, изданных заговорщиками «в кратчайший срок».

После провала путча комитет критиковали за то, что он не рассмотрел вопрос об актах заговорщиков немедленно. Любопытно, что сегодня Конституционный Суд упрекают за прямо противоположное: за то, что он не выдержал установленных сроков подготовки вопроса и сразу же приступил к его рассмотрению.

Не подлежит никакому сомнению, что только быстрые и энергичные действия Конституционного Суда, как и Верховного Совета Российской Федерации, заставили исполнительную власть отказаться от некоторых наиболее «решительных» шагов и внести поправки в уже готовые президентские указы, прежде чем они были переданы в печать. Попытка государственного переворота была сорвана.

Таковы факты. И о них нельзя молчать. И когда сегодня начинают оценивать действия Конституционного Суда, отвлекаясь от них, то либо приходят к односторонним выводам, либо обнаруживают явное пристрастие.

Слово Президента и есть дело

Важнейший аргумент, который используется критиками заключения Конституционного Суда по поводу Обращения Президента от 20 марта 1993 года, состоит в том, что Обращение было не более, чем «политической декларацией о намерениях». Эти последние слова, заключенные в кавычки, взяты из особого мнения судьи Конституционного Суда Э.М. Аметистова по данному делу. В той или иной форме они воспроизводились потом во многих телепередачах и статьях. Они использовались для того, чтобы доказать, что у Конституционного Суда не было оснований ни рассматривать Обращение с точки зрения его соответствия Конституции, ни тем более принимать в связи с ним свое заключение.

Дело в том, что по закону Конституционный Суд может давать заключения о соответствии Конституции лишь «действий и решений Президента», причем таких, которые имеют правовой характер: политические вопросы он не рассматривает. А в данном случае, мол, налицо только слово, а не дело, намерение, а не действие, к тому же намерение сугубо политического свойства.

Это, конечно, совершенно искусственный аргумент. Он не выдерживает никакой критики.

В Обращении Президента было недвусмысленно сказано: «Сегодня я подписал Указ об особом порядке управления до преодоления кризиса власти». Кстати, вначале своего «Особого мнения» Э.М. Аметистов приводит эти слова, но через несколько строк как будто начисто забывает о них, заявляя, что перед нами только «политическая декларация о намерениях». Разве подписанный указ — это лишь намерение, а не действие? И с каких это пор указы считаются только политическими, а не правовыми документами?

И дело даже не в этом. Вернее, не только в этом. Слово Президента, его Обращение к гражданам страны с изложением программы намеченных им мер, если бы даже в нем не упоминались уже подписанные документы и принятые решения, само по себе является важнейшим действием. Это не только слово, но и дело. И, поскольку оно существенным образом затрагивало конституционный строй, оно требовало соответствующей оценки со стороны Конституционного Суда.

Нарушения, которых следовало избежать

К сожалению, в действиях Конституционного Суда и его Председателя были и такие нарушения закона, которых можно и нужно было избежать.

Судья Э.М. Аметистов прав, когда в своем «Особом мнении» указывает, что Суд не определил правовой статус лиц, вызванных на его заседание. Им задавались вопросы как свидетелям. Между тем они не были приведены к присяге, как того требует закон в отношении всех свидетелей и экспертов. Это несомненное упущение всего состава суда, которое нельзя оправдать никакими объективными обстоятельствами. Допущены отступления от закона и Председателем Суда В.Д. Зорькиным в его публичных выступлениях до принятия судом заключения в связи с Обращением Президента. Статья 20 Закона о Конституционном Суде запрещает его членам «публично высказывать свое мнение о вопросе, изучаемом или принятом к рассмотрению...» Судом, «до принятия им решения по этому вопросу». Суд и его Председатель приступили, если не к рассмотрению, то к изучению Обращения Президента сразу же после того, как оно прозвучало по телевидению, то есть в ночь с 20 на 21 марта. Заключение по нему было принято 23 марта.

Между тем 21 марта, выступая на внеочередном заседании Верховного Совета Российской Федерации, а еще раньше по телевидению, В.Д. Зорькин уже сформулировал частично свое мнение по поводу соответствия Конституции некоторых положений, содержащихся в Обращении. Он заявил, например, что речь идет о попытке «перечеркнуть базовые основополагающие принципы Конституции». На заседании парламента было сказано им и о попытке «государственного переворота».

Последующий анализ Обращения Президента, в том числе и со стороны Конституционного Суда, показал, что эти оценки сами по себе вполне обоснованны. Больше того, антиконституционный характер ряда положений Обращения был совершенно очевиден из самого его текста. Тем не менее это не давало оснований отступать от требований закона, в чем также нельзя не согласиться с Э.М. Аметистовым.

С другой стороны, видя прямую угрозу государственного переворота, Председатель Конституционного Суда, разумеется, не мог бездействовать.

Сейчас говорят и такое: Обращение Президента было лишь «пробным шаром». Но если это так, то тем более важна была быстрая и бескомпромиссная реакция тех, кто обязан защищать Конституцию. И с этой точки зрения участие руководителя Конституционного Суда в акциях, предпринятых рядом наиболее ответственных должностных лиц государства и прямо направленных на защиту Основного Закона, а потому являющихся не только политическими, сыграло, несомненно, ис-

ключительную роль. Не было допущено крушения конституционного строя.

Критикуют действия Суда, а не его заключение

С критикой действий Конституционного Суда в связи с Обращением Президента выступила большая группа ученых-юристов. Они написали конституционным судьям открытое письмо, которое было распространено на IX Съезде народных депутатов России. Письмо заканчивается призывом к Суду пересмотреть принятое им заключение.

А что именно пересмотреть? На этот вопрос авторы письма не дают ответа. И дело в том, что они оказались бы в крайне затруднительном положении, если бы попытались на него ответить. Что касается принятого Судом заключения, то оно полностью основано на законе и не нуждается в пересмотре. Несмотря на то что заключение готовилось в спешке, под давлением сложных политических обстоятельств, оно тщательно продумано и обосновано во всех своих частях. Это не только принципиальный, но и юридически зрелый документ. Его принятием Конституционный Суд еще раз подтвердил свою репутацию подлинно независимого и компетентного органа конституционного контроля.

События, предшествующие проведению всероссийского референдума, различные интерпретации его результатов, позиция Конституционного Суда вызвали новые «особые мнения» и критические выпады с разных сторон. Но вопрос об оценке этого периода нуждается в специальном рассмотрении.

*Г.Х. Попов,
председатель РДДР,
доктор экономических наук, профессор*

Проблемы нашего конституционного процесса¹

Почему Конституцию России должно принимать Учредительное собрание

Начало XVIII века. Период глубоких реформ Петра I. Они превратили Россию в одну из главных европейских держав. Что позволило добиться такого успеха? Всем прогрессивным силам в правящем слое тог-

¹ Независимая газета. 1993. 26 янв.

дашней России удалось сплотиться и договориться о реформах, призванных догнать развитие стран Европы.

Начало XX века. Острейшая потребность в реформах. Но договориться не удалось. Победила одна из точек зрения, победила силой. Удалось решить ряд важных задач: сохранить целостность страны, создать военную промышленность, развить научный потенциал. Но в целом страна отошла от мировой цивилизации и к концу XX века стала катастрофически отставать от многих стран Европы и Азии.

И еще об одной дате нельзя не сказать. В 1612 году, 380 лет назад, в условиях тотального кризиса Смутного времени удалось создать блок дворянства и купечества, символом которого стали Минин и Пожарский. Поляки были изгнаны из Москвы, шведы — из Новгорода. Изгнание интервентов было поражением тех крайних экстремистских сил, которые их пригласили, — консерваторов-бояр и радикалов из казачества. Был созван Земский собор, избран новый царь и установлена монархия, включившая Земские соборы. Россия смогла успешно развиваться следующие сто лет.

Из всех этих уроков следует общий вывод. Действительно глубокие преобразования в такой гигантской стране, как Россия, происходили тогда, когда удавалось сплотить всех сторонников преобразований.

Все сказанное имеет прямое отношение к нашим проблемам. К концу 70-х годов стала очевидной необходимость глубоких преобразований, необходимость завершения эксперимента по строительству ленинско-сталинского социализма.

Могла ли их осуществить правящая страной КПСС? Могла бы, если бы сплотила все прогрессивные силы внутри себя и в обществе в целом.

Но аппарат КПСС не хотел уступать ни крупницы власти, опасаясь за свои, пусть нищенские по мировым стандартам, но все же привилегии. Как и в 17-м году, руководство КПСС попыталось навязать стране свою собственную концепцию реформ — перестройку. Разумеется, единственно возможную.

Что оставалось делать тем, кто видел необходимость более глубоких, чем эта перестройка, преобразований?

Во время избирательной кампании 1989 года меня спросили: что Вы будете делать, если станете народным депутатом СССР? Я ответил: буду рад войти в группу демократической оппозиции. Я был убежден: реформы будет вести КПСС, а мы в лучшем случае сможем воздействовать со стороны — одно поддерживать, другое критиковать, третье разоблачать, четвертое подталкивать.

Когда начался первый Съезд, я стремился, чтобы депутаты-демократы преодолели наследственный, генетический страх перед самим словом «оппозиция», осознали, что оппозиция — это элемент любой демократии.

Так думал не только я. Большинство демократических депутатов. Мы создали МДГ. Мы готовились к долгим годам работы в качестве депутатской оппозиции — Аркадий Николаевич Мурашев как секретарь МДГ подтвердит: искали финансовые ресурсы, создавали аппарат, готовились выпускать газету, налаживали механизмы нашего воздействия в Верховном Совете СССР.

Но кризис оказался гораздо сильнее, а недовольство народа — гораздо глубже, чем можно было предположить. Начались забастовки шахтеров. Не мы их организовывали, хотя нас в этом обвиняли. Мы едва попевали за акциями масс. Андрей Дмитриевич Сахаров встречался с шахтерами Воркуты, Николай Ильич Травкин и я — с горняками Кузбасса, Сергей Станкевич поехал в Донбасс. Но все это — уже после начала забастовок.

К концу 1989 года стало очевидно, что на предстоящих весной 1990 года выборах в местные и республиканские Советы демократы могут стать очень влиятельной силой. Столь влиятельной, что вместо линии на демократическую депутатскую оппозицию можно будет выдвинуть новую политическую линию — претендовать на преобразование монопольной власти КПСС в коалицию и на то, чтобы нам стать младшим партнером в этой коалиции. Мы понимали, что это гигантски ускорило бы дело реформ, отвечало бы интересам народа. Соответственно мы выдвинули лозунг отмены статьи 6 тогдашней Конституции (о КПСС).

Выборы подтвердили наши прогнозы. Началом коалиции стал совместный план Горбачева и Ельцина «500 дней».

Но консервативные силы в руководстве КПСС сорвали эту возможность исторического компромисса. Горбачев сдался, совершив исключительно опасную для своего будущего ошибку.

Что оставалось делать демократам? Мы выдвинули новую, уже третью линию — линию «структурной» оппозиции. Почему «структурной»? Да потому, что в оппозиции к Центру теперь были не просто депутаты или их фракции, а целые структуры — Советы в республиках и на местах.

Во всех демократических странах такого рода ситуация — обычное дело. В США много лет Президент был республиканец, которого контролировали в Конгрессе демократы, губернатором штата мог быть сно-

ва республиканец, а мэром столицы штата — демократ. Они спорили, но могли работать, так как Конституция и законы четко регулировали их взаимоотношения.

Если бы руководство КПСС пошло на поправки к Конституции, создающие условия для совместной работы, какие-то шансы сохранились бы. Но вместо этого был взят курс на укрепление Центра, на создание сильной центральной президентской власти. Начался процесс противостояния Центра, республик и мест. Когда мы сегодня ругаем наших депутатов, мы порой забываем, что выросли они в атмосфере борьбы с центральной властью.

Из кризиса надо было искать выход. Рассчитывать на союзную Конституцию и вообще на уровень Союза мы не могли. И тогда была выдвинута четвертая по счету линия — линия на то, чтобы как можно больше реформ перенести вниз. Это была концепция «реформы снизу». Для этого надо было укрепить исполнительную власть в республике. Это и было достигнуто введением поста Президента России и его прямыми выборами.

Руководство КПСС выступило против и этой концепции. Оно пошло на путч и проиграло его. Это позволило устранить КПСС. Но с уходом КПСС была предreshена судьба СССР, который держался на жестком централизме партийного аппарата. Россия стала самостоятельной страной. Эпоха перестройки закончилась, началась новая эпоха.

Как вы уже заметили, во всех четырех стратегических линиях демократов:

— в 1989 году — после выборов на Съезд — линия на демократическую депутатскую оппозицию власти КПСС со стороны группы депутатов в союзном парламенте;

— в начале 1990 года — после выборов на местах и в республиках — линия на преодоление монополии КПСС на власть, линия на вступление в коалицию с КПСС в качестве младшего партнера для углубления и ускорения реформ;

— осенью 1990 года — после отказа КПСС от коалиции — линия на структурную оппозицию, «оппозицию властей»;

— в 1991 году, после курса КПСС на усиление власти Центра, линия на «реформы снизу», — во всех этих линиях ни разу не выдвигался лозунг захвата власти. Лишить КПСС монополии на власть — да, этого мы требовали. Но не более.

Почему? Было два весомых соображения. Первое. Демократические силы не готовы заменить аппарат. Аппарат у нас — это не тот, который

имеется в буржуазных странах. Там миллионы аппаратчиков — в частном секторе. А у нас все они — в структурах власти. У нас без них страной никто управлять не сможет — по крайней мере до массовой приватизации. Нельзя «отлучить» от общества 20 млн чиновников (вместе с членами семей — 60 млн).

Но главным было второе соображение. Если бы даже демократы и могли начать сами управлять — все равно нам надо было вести линию на многопартийность, на коалицию всех сторонников реформ.

Естественно, что после победы над путчем Ельцин выдвинул снова идею коалиции. Альтернативой были конфликты, репрессии, подавления врагов и в конце концов разрушение демократии.

Линия на коалицию была, на мой взгляд, правильной. Но надо было видеть:

— что после путча убрана только одна из голов номенклатуры, что дракон бюрократии цел, и у него в запасе голов достаточно;

— что разгон обкомов, горкомов и райкомов КПСС приобретает чисто символическое значение там, где аппарат КПСС полностью контролировал Советы и местную администрацию;

— что лидерство демократов в правящей коалиции тоже чисто символическое и формальное, на деле прикрывающее сохранение власти у номенклатуры.

Демократы, с 1989 года всегда находившие правильную политическую линию, на этот раз допустили генеральную ошибку. Надо было, опираясь на подъем масс:

— заявить о том, что вместе с КПСС должна уйти вся созданная ею система; что коалицию мы заключаем не с аппаратными структурами, а с отдельными аппаратчиками;

— что распад СССР тем более требует постановки вопроса об устройстве России;

— что вопрос о таком устройстве — вопрос о Конституции (если мы хотим оставаться в рамках права);

— что для принятия Конституции надо немедленно избрать Учредительное собрание;

— что после принятия Конституции должны пройти новые выборы;

— до созыва Учредительного собрания поручить Президенту создать, как и в 1917 году, временное правительство с прекращением полномочий всех органов, кроме органов временного правительства.

Вот этого-то курса на создание новой Конституции и новые выборы демократы не выдвинули. Они вообразили, что советская система,

обслуживавшая власть КПСС, сможет провести реформы. Из болота решились выехать на машине, которая в него завезла и в нем застряла.

Демократы в свое оправдание выдвинули два аргумента: 1) линия на выборы опасна, мы не победим; 2) линия на выборы бесполезна, так как после них останется то же соотношение политических сил, которое есть сейчас.

Я вообще не могу понять аргументы типа того, чтобы к выборам относиться в зависимости от их предполагаемых итогов. Демократия — не перчатки, которые надо надевать или снимать, когда захочется.

Далее, неточно утверждение, что соотношение сил сохранится. Да, соотношение сил может сохраниться, но состав лиц изменится — и среди депутатов, и среди администраторов... Но главное — изменится система власти. Исчезнет советская система.

Мне казалось тогда — и кажется сейчас, — что демократов от принятия курса на новую Конституцию, Учредительное собрание и выборы удержали сугубо личные соображения: многие из них не рассчитывали победить на новых выборах. А другого будущего им не предложили. Этот понятный, но прозаический интерес и был главным.

Сказалось очень тяжело то, что демократические депутаты и администраторы никакими обязательствами перед организациями демдвижения вне аппарата не были связаны. На практике, помимо демдепутатов и демадминистраторов, сильных внепарламентских демократических структур не было. Те, что были, были слабы. К тому же произошел их раскол сразу же после путча, так как объединяло многих только неприятие КПСС. С исчезновением этого фактора демдвижение разделилось.

Вместо линии на новую Конституцию и выборы была принята другая линия, содержащая ошибки.

Ошибка № 1. Отказаться от выборов глав администрации на местах. Назначать их решениями Президента.

Ошибка № 2. За такую уступку в свою сторону Президент взялся сохранить Советы всех уровней — от республик до мест.

Ошибка № 3. Отказаться от реформ судебно-прокурорской системы.

Все три ошибки базируются на главной — на уже упоминавшейся идее, что коалиция с аппаратчиками требует сохранения советского строя, и что этот строй способен вести реформы.

Получили ли демократы какой-то выигрыш от этой тактики? Нет. Расплата наступила очень быстро.

На Съезде не удалось избрать Председателя Верховного Совета голосами демократов. Хасбулатов победил после того, как договорился с частью номенклатурных фракций и, надо признать, выполняет свои обязательства.

Глав местной администрации назначает Президент, но парламент, медлительный в целом, резво принял и закон о местном самоуправлении, и закон о краевом (областном) Совете и добился того, чтобы кандидатуры глав администрации получали одобрение местного Совета. Эта «привязка» свела во многом на нет право назначать этих глав, так как они хорошо знали, кто задает тон в местном Совете. В итоге главами местной администрации часто становились прежние руководители Советов или исполкомов.

Итак, демократы от избранной линии проиграли.

Зато выиграла номенклатура. Она под прикрытием суеты демократов возле власти сумела:

— перегруппировать свои силы, очиститься от коррумпированных, одиозных и бездарных кадров;

— научиться согласовывать интересы различных групп бюрократии и сформировать отвечающий им свой подход к реформам;

— училась руководить без координирующей и контролирующей деятельности аппарата КПСС;

— активно списывала на демократов все тяготы и все непопулярные меры начала переходного периода.

Ошибки демократов в области политической власти усилились их ошибками в экономической области.

В прошлые годы демократы по разным причинам отказались от таких видов приватизации, как возвращение собственности прежним владельцам или их наследникам; распределение государственной собственности между существующими трудовыми коллективами и других известных в истории и в теории вариантов.

Мы приняли концепцию народной приватизации, то есть концепцию уравнительного дележа приватизируемой части государственной собственности между всеми членами общества. На основе этой концепции был принят закон России о приватизационных чеках. Вся приватизируемая собственность оценивается, на эту сумму выпускаются чеки (ваучеры), они делятся. Этап дележа собственности заканчивается. Далее приходит этап появления для госсобственности частных хозяев — через аукционы, на которых собственность продается только за чеки.

Но первое некоммунистическое правительство России приняло другую концепцию приватизации — концепцию Гайдара. Правильнее назвать ее концепцией Международного валютного фонда, который ее разработал. Суть этой приватизации такова.

Сначала надо добиться финансовой стабилизации и устойчивой валюты. Основным рычагом стабилизации являются либерализация цен и свобода конкуренции.

После скачка цен (шоковая терапия) все государственные предприятия, которые не могут получать прибыль при свободных рыночных ценах, разоряются. Эти обанкротившиеся предприятия идут с молотка. Они переходят на аукционах в руки частных хозяев — тех, у кого есть деньги. Хозяевами при такой приватизации становятся отечественные и иностранные денежные мешки. Большинство граждан и даже трудовые коллективы или вообще ничего не получают, или получают долю, меньшую, чем контрольный пакет, то есть меньше 50%.

Свою модель МВФ создал для развивающихся стран. Хотите стать цивилизованной страной? Стабилизируйте финансы, введите твердую валюту. Тогда мировой капитал придет к вам и в виде товаров, и в виде инвестиций.

Модель МВФ не подходила России не потому, что она открывает дорогу иностранному капиталу. Он нам нужен. Она не подходила нам потому, что Россия не та страна, на которую эта модель была рассчитана.

Даже в Польше эта модель встретила трудности. А ведь в Польше: частное крестьянское хозяйство; практически частная торговля; миллионы поляков живут в частном хозяйстве за рубежом, особенно в США; в стране один народ и одна религия; страна получила грандиозные кредиты.

Всего этого у нас нет. Более того, у нас все — в руках государственной собственности. У нас в госпромышленности занята основная часть населения. У нас эта промышленность — прежде всего военная. Она предельно монополизирована по структуре и составу заводов.

Если в Чили банкротства после либерализации цен охватили 5% работающих (там небольшая промышленность), то банкротства у нас будут означать полную дестабилизацию общества. А в условиях многонациональной страны экономические конфликты сразу станут международными.

Я бы привел еще много аргументов, но итог один: для России модель МВФ не подходила.

Почему же ее приняли? Говорили: мы получим твердый рубль и соответственно миллиардные инвестиции Запада. Говорили: при переходе от этапа либерализации к этапу банкротств и приватизации мы внесем коррективы в схему МВФ. Но на деле главным было другое соображение: модель МВФ отдавала собственность в руки тех, у кого деньги. У кого деньги? У иностранцев и у отечественных владельцев. Кто эти владельцы денег у нас? Это бывшая и нынешняя номенклатура и созданные под ее зонтиком предприниматели. При этом наша номенклатура правильно предположила, что и иностранных, и своих владельцев денег она сумеет «окрутить»: сделать партнерами, соисполнителями и «крышей» при захвате госсобственности под дымовой завесой продаж обанкротившихся предприятий иностранным и отечественным предпринимателям.

Наша номенклатура потому и приняла модель Гайдара, что увидела в ней схему приватизации, при которой можно или отстранить большинство граждан от дележа собственности, или хотя бы их доля будет уменьшена настолько, чтобы решающей прямо или косвенно стала доля аппаратчиков.

Демократы не захотели разглядеть суть этой модели. Их мистифицировали рыночные формы: свободные цены, банкротства, аукцион. То, что аукцион за рубли коренным образом, принципиально отличается от аукциона за чеки, видеть не хотели. А ведь аукцион за рубли — это дележ собственности между владельцами власти и денег, а аукцион за чеки — дележ между всеми гражданами.

Модель МВФ — Гайдара в силу ее неприемлемости для России реализовать не удалось. Начались атаки на нее. С одной стороны, добивались уступок в части режима банкротств, а точнее, вообще отказа от массовых банкротств. С другой стороны, добивались уступок в части народной приватизации, хотя бы на какую-то часть собственности. Уступки были сделаны и тем, и другим.

Но устойчивости не появилось. Рядовые граждане не знают, какая же часть госкотла отдана под чеки и сколько на деле стоит чек. Директора и руководители заводов и колхозов, местные власти не знают, что будет даже в ближайшем будущем. По-прежнему нет гарантий для капиталовложений и отечественных, и иностранных, без которых невозможны ни конверсия, ни перестройка агропромышленного комплекса, ни наращивание объемов производства для появления конкуренции.

Откуда может возникнуть устойчивая власть?

Предположим, победит представительная власть, отстранят президента. Устойчивости не будет. Кто захочет лететь в самолете, если все знают, что каждую минуту идет голосование среди его пилотов?

Предположим, победит исполнительная власть, отстранят депутатов. Кто захочет рисковать деньгами при режиме, когда чиновники всевластны и бесконтрольны?

Предположим третье: обе власти договорятся друг с другом. При нынешних условиях это будет временный компромисс. Компромисс, как любой худой мир, лучше любой доброй ссоры, и его надо приветствовать. Но это — не решение.

Прочная власть может возникнуть — если твердо стоять на правовой позиции — только в результате новых выборов: президента, депутатов всех уровней, глав администрации, судей.

Но что изменится в стране, если появится тысяча новых российских депутатов? Изменится состав участников потасовок возле микрофонов? Чтобы выборы привели к переменам, нужны новая Конституция и новый закон о выборах. Без изменения системы власти приход новых личностей ничего не дает.

Поэтому надо отвергнуть лозунг немедленных новых выборов. Поэтому до выборов и как их условие должна быть принята новая Конституция и соответствующий ей новый закон о выборах. Сегодня эта идея имеет достаточно сторонников.

Но при этом нечетко выделен самый главный вопрос: кто примет новую Конституцию?

Если поручить нынешнему Съезду, то это прежде всего может занять не одну сессию и не один год. Однако главное не в сроках и не в трудностях дискуссии в зале, где сидят сотни имеющих право на поправку. Главное в том, что избиратели избирали депутатов, не зная об их взглядах на новую Конституцию. Мандаты на новое устройство России эти депутаты не получали. Далее, сами выборы шли в условиях однопартийной системы, выбирали депутатов одной из республик большого государства, и все это было три года назад. И, наконец, почему соотношение трех властей в Конституции должна определять одна из властей — представительная?

Сознавая, что Съезд не имеет ни моральных, ни юридических прав принимать Конституцию, сейчас предложено провести предварительно референдум по основам Конституции. Тем самым как бы будет дан наказ от избирателей, и у депутатов появится больше оснований принимать Конституцию.

Но нетрудно понять, что, каким бы ни был ответ граждан на референдуме, у Съезда потом останутся сотни возможностей подобрать такие формулировки статей Конституции, которые будут отвечать не итогам референдума, а желаниям Съезда. Так что референдум принципиально изменить ситуацию не может, и не надо питать никаких иллюзий на этот счет. Дело может кончиться тем, что Президент, обнаружив нежелание Съезда считаться с итогами референдума, опять вынужден будет прибегать к ультиматумам, обращениям к народу и т.д.

Лучший выход: Конституцию России должно принимать специальное Учредительное (конституционное) собрание.

Между Учредительным собранием и властями (нынешними и будущими) надо поставить непреодолимый барьер. Если избран членом Учредительного собрания — теряешь право на участие в будущих выборах на основе Конституции (и на законодательные, и на исполнительные посты).

Это значит, что Конституцию будут принимать люди, лично прямо не заинтересованные в постах. Далее, это будут уважаемые в стране люди, которые ради интересов страны решились на разовый выход в политику.

Очень важна сама концепция Учредительного собрания. Будет ли это собрание, на котором депутат предъявит позиции, за которые он получил голоса избирателей, и соответственно большинством голосов сразу определятся черты новой Конституции? В этом случае Учредительное собрание будет напоминать собрание выборщиков американского президента, которое фиксирует то, что уже определилось в день выборов.

Или депутаты Учредительного собрания будут заседать и дорабатывать статьи Конституции? Но тогда они неизбежно отклонятся от того, что они обещали в момент выборов. Это во многом «уравняет» депутатов «Учредивовки» с народными депутатами России, и сама идея собрания как учреждения, выражающего волю народа, окажется под сомнением.

На мой взгляд, за основу надо принять первый подход. При нем вариант Конституции в основных чертах определяется при созыве собрания. Затем собрание формирует редакционную комиссию, которая вместе с экспертами дорабатывает детали и частности. И уже потом собрание собирается вновь и утверждает окончательный текст Конституции.

Очень существен и вопрос о путях формирования Учредительного собрания.

Первый — выборы. В этом случае политические партии и движения выдвигают свои проекты Конституции. По процентам полученных го-

лосов делятся места в Учредительном собрании (всего мест в собрании должно было бы быть не более 100–150).

Второй вариант — формирование 60% собрания путем выборов, а 40% собрания предлагают Верховный Совет и Президент (по 20% каждый).

Какой вариант выбрать? Все зависит от позиции парламента. Если он поддержит в той или иной форме (прямо или с выносом на референдум) идею «Учредилочки», то логично выделить напрямую места в собрании депутатам. Если же Съезд и Верховный Совет будут сопротивляться, то остаются только выборы членов Учредительного собрания.

Иногда предлагают орган, принимающий Конституцию, назвать Конституционной ассамблеей. В общем, это не так важно, как его называть. Но все же лучше применить русские слова, чем взятые из других языков.

Идея Учредительного собрания является продолжением процесса, прерванного 75 лет назад разгоном Учредительного собрания и окончательным исключением варианта демократической республики из перспектив России. Сама идея Учредительного собрания возродилась в 1917 году как компромисс между Государственной Думой и Советами.

Не исключено, что Учредительное собрание примет Конституцию, в которой у законодательной власти России сохранится право только на небольшие поправки к Конституции, и для их принятия надо будет каждый раз собирать Учредительное собрание. Это навсегда устраним соблазн «кроить» Конституцию у тех, кто правит страной. Возможен и такой порядок: все поправки к Конституции приобретают силу только после очередных перевыборов всех властей, то есть опять-таки изменять Конституцию придется не для себя.

Весь период до новых выборов действуют и Съезд, и Верховный Совет, и Президент, и Совет министров. Более того, освобожденные от забот о Конституции, они сосредоточатся именно на делах страны.

С учетом всего сказанного, РДП выдвинуло политическую линию под названием «УКВ».

Буква «У» означает Учредительное собрание.

«К» — новая Конституция.

«В» — новые выборы.

Идея «УКВ» не является чем-то однопартийным. С ней могут согласиться любые политические движения. Ведь речь идет о появлении Учредительного собрания, но не о том, что оно решит. В конце концов оно может принять даже советскую власть. Общее у сторонников Учре-

дительного собрания одно: признание права народа прямо высказаться по Конституции, голосуя за те или иные точки зрения. Поэтому возможен широкий блок сторонников «УКВ».

Линия «УКВ» — это конституционный, правовой путь выхода из кризиса.

Лучше всего, если решение об Учредительном собрании примет Съезд или Верховный Совет.

Второй вариант: вынести сначала вопрос на особый референдум. Вынести может опять-таки сам Верховный Совет. Или группа депутатов установленной величины. Или будет собран миллион голосов.

И есть третий путь — включить вопрос об Учредительном собрании в апрельский референдум. Это может сделать, например, Президент. Если в самой Конституции установлено, кто ее принимает и изменяет, то вполне логично выяснить мнение народа и по этому разделу Конституции.

Сейчас очень важно идти по двум линиям.

Первая. Объединить тех, кто уже поддержал идею Учредительного собрания в объединенный комитет (ОК), так как ряд комитетов уже создан.

Вторая. Собрать общественный прототип Учредительного собрания — Конституционную ассамблею (КА), в рамках которой за «круглым столом» широкий спектр политических партий и движений, обеспеченных ходом конституционного процесса в России, могли бы обсудить и весь этот процесс, и вопрос о возможности и целесообразности Учредительного собрания.

В первом случае при создании ОК речь идет о том, как организовать сторонников, а во втором при созыве КА — как полнее учесть многообразие точек зрения, как увеличить число сторонников или хотя бы шире разъяснить нашу позицию.

В связи с предложением вынести пункт об Учредительном собрании на апрельский референдум возникает такой непростой вопрос: если будет принято решение об Учредительном собрании, то зачем тогда другие вопросы референдума? Не ограничим ли мы тем самым права будущего собрания?

Референдум с вопросами, помимо вопроса об Учредительном собрании, имеет смысл в том случае, если эти вопросы зададут обязательные рамки любым проектам будущей Конституции. Например, если референдум решит, что Россия не будет ни конституционной монархией, ни республикой Советов, то к участию в выборах в Учредительное собрание

не будут допущены проекты Конституции, партии и движения, защищающие то, что отверг референдум.

Другими словами, на апрельский референдум надо вынести несколько базисных вопросов будущего устройства России. И любые проекты Конституции потом должны обязательно учитывать ответы на них. (За этим должен следить Конституционный Суд.)

Какие это вопросы? Я думаю, что возможны два их списка. Один — если референдум примет решение о федеративном устройстве России и о том, что каждая федеральная земля России будет иметь свою Конституцию. Тогда в анкете надо оставить только вопросы, касающиеся устройства Центра Федерации. Остальное будет делом самих земель.

Если же будет дан ответ о том, что новая Россия должна стать унитарным государством, тогда в анкету должен войти и ряд дополнительных вопросов.

С учетом сказанного можно разделить вопросы референдума на два раздела. Ответы на вопросы второго раздела приобретают юридическую силу, если будет отрицательным ответ на вопрос первого раздела о федеративном устройстве страны. Если участники референдума, напротив, выскажутся за федеративное устройство, то ответы на вопросы второго раздела будут носить рекомендательный характер. Можно предложить на рассмотрение такие пять вопросов первого раздела:

1.1. Кто имеет право принимать Конституцию России и вносить в нее изменения: Учредительное собрание или высший законодательный орган страны (Съезд, парламент и т.п.)?

1.2. Должна ли Россия быть унитарным государством с одной Конституцией, или Россия должна быть федеративным государством, включающим 15–20 федеральных земель с их широкой автономией?

1.3. Должна ли Россия быть:

- парламентской республикой;
- президентской республикой;
- конституционной монархией;
- республикой Советов?

1.4. Должны ли в России быть только административно-территориальные структуры (земли, области) и вопрос о правах наций должен решаться путем максимально широкой национально-культурной автономии, или же в России должны быть выделены и национально-территориальные структуры?

1.5. Должны ли граждане России иметь право частной собственности на получаемую бесплатно свою долю земли?

Разрешите кратко прокомментировать эти вопросы.

О первом речь уже шла.

О втором. Я уверен, что Россия должна быть сильно децентрализована — масштаб ее огромен, различен и состав населения. За федеральным уровнем можно оставить то, что предполагалось оставить за СССР, — армию, основы законодательства, федеральную полицию, внешнюю политику, финансово-денежную систему, федеральные налоги. Все остальное должно перейти к федеральным землям. Их должно быть 15–20. Если их будет сотня, то массу проблем уже не распределить по столь мелким ячейкам, и неизбежно возрастание роли Центра.

Устройство федеральных земель России — их право и дело их конституций. Или же надо дать что-то общее? Я думаю, децентрализация так децентрализация. Другое дело, права человека — тут нужно единство. Не могут быть в России земли, в которых нарушаются права человека.

О третьем. Я думаю, что Россия должна быть президентской республикой. При этом в России целесообразна президентская республика с президентом — главой государства, а не главой администрации. Администрацию должно возглавить правительство, премьера которого предлагает президент, а утверждает вместе с программой и основным составом правительства парламент. Парламент России должен иметь основную палату, депутаты которой избираются населением напрямую от округов по числу жителей, и верхнюю палату — сенат, в которой каждая земля избирает двух–трех сенаторов по равной норме.

О четвертом. Должны ли в землях России быть национально-территориальные образования, или их не должно быть? Чтобы не повторять судьбу СССР, целесообразно прежде всего решить все национальные проблемы человека при наделении его правами. Далее, надо дать культурно-национальную автономию всем нациям — и на уровне России, и на уровне земель. Народ образует общество, представители всех обществ образуют в каждой земле при парламенте или Президенте Совет Национальностей с совещательными функциями или с правами министерства по делам национальностей. Никаких национально-территориальных структур не создается. Кто из нынешних республик в составе России с этим не согласен, может выйти из состава России, оставаясь в СНГ или заключив с Россией особое соглашение о союзе.

За пятый вопрос говорят миллионы подписей, уже собранных.

Во втором разделе анкеты референдума следует поместить вопросы, которые надо решить, если внутреннее устройство территориальных

структур России будут определять не они сами, а общероссийская Конституция.

Среди эти вопросов внести такие:

2.1. Какие уровни представительных органов должны быть в России:

- только три (Россия в целом, среднее звено, первичное звено);
- во всех административно-территориальных структурах (республика, край, область, район, город, поселок, район в городе и т. д.)?

2.2. Какие руководители исполнительной власти должны избираться населением:

- только три (Президент России, губернатор, мэр или староста);
- все уровни?

2.3. Имеют ли право вышестоящие главы администрации влиять на отбор и список кандидатов при выборах нижестоящих глав администрации в той или иной форме (да — нет)?

2.4. Имеют ли право представительные органы влиять на отбор кандидатов при выборах глав администрации своего уровня (да — нет)?

2.5. Какой должна быть судебная система в России:

- прямые выборы судей всех уровней населением;
- выборы судей низшего уровня населением, а судей других уровней выбирают сами судьи;
- судей соответствующего уровня выбирают представительные органы по предложениям глав администрации?

Все сказанное — предварительные соображения, материал для обсуждения.

Я бы предостерег от серьезной опасности: иллюзии, будто Учредительное собрание, новая Конституция и новые выборы дадут власть демократам.

Прежде всего борьба нынешней представительной и исполнительной власти не есть борьба демократического и аппаратного вариантов реформ. Это борьба внутри аппаратного варианта. Кризис возник не потому, что власть у демократов. Этого нет. Кризис возник потому, что не договорились между собой различные группы российской бюрократии.

Мы выступаем за Учредительное собрание, новую Конституцию и новые выборы не потому, что рассчитываем на победу демократических сил. Это сегодня малореально. Но мы рассчитываем, что в итоге выборов позиция демократических сил так укрепитя, что их влияние на реформы существенно возрастет.

А в целом власть останется скорее всего в руках номенклатуры.

Но нам не безразлично, какая из групп бюрократии будет у руля страны — директора предприятий или бывшие работники идеологических отделов в обкомах КПСС.

Новые выборы приведут в соответствие соотношение сил в системе власти и в стране, приведут к власти более прогрессивные отряды аппарата, прежде всего хозяйственников.

И я сам себе, и мне часто задают вопрос: а что будет, если линия на «УКВ» не победит? Не будет Учредительного собрания, Конституцию — причем не лучшую — примет Съезд.

Я думаю, что и при такой перспективе мы должны бороться за Учредительное собрание. В этой борьбе мы отделим себя в сознании народа от тех, кто избрал иной путь. Это очень важно для будущего.

В этой борьбе мы должны выдвинуть не только свой вариант вопросов референдума, но свой вариант Конституции и избирательного закона для выборов в Учредительное собрание. Это сплотит силы демократов в Демократическую альтернативу референдуму (ДАР). Сплотит их идейно. Сплотит организационно. Какой бы ни была Конституция, новые выборы неизбежны. И к этим выборам ДАР придет подготовленной и организованной. Поэтому чем больше мы сделаем в борьбе за Учредительное собрание, тем легче нам будет на предстоящих выборах. Посев никогда не остается без жатвы.

Недавно Руслан Имранович Хасбулатов опубликовал статью, посвященную референдуму. В ней он пишет, что вопрос о том, кто принимает Конституцию, не может быть предметом референдума, так как это вопрос о порядке, то есть вопрос, так сказать, непринципиальный. В этой связи я вспомнил старый анекдот. Муж, объясняя причины полувековой счастливой семейной жизни с одной и той же женой, сказал: все дело в том, что мы с первого дней после свадьбы правильно распределили вопросы. Принципиальные — решаю я, а непринципиальные — она. Вот вопрос о том, покупать ли мне велосипед или ей шубу, — непринципиальный. Это решает она. Или вопрос о том, ехать отдыхать к моим или ее родственникам, — опять непринципиальный — решает она. А вот вопрос о том, чем кончится эскалация войны в Ираке, — это вопрос принципиальный. Этот вопрос решаю я.

Мне представляется, что сегодня ряд политических лидеров хотя бы вынести на референдум такие сверхпринципиальные вопросы, как должны ли граждане России иметь право дышать или нет, и исключить такой непринципиальный вопрос, как будет принимать Конституцию Съезд, не имеющий на это мандата от избирателей, или те, кого специ-

ально выберут для этого. Не исключено, что референдум, в котором этот непринципиальный вопрос будет опущен, полезнее бойкотировать.

В заключение я хотел сказать следующее.

Три года назад Андрей Дмитриевич Сахаров, говоря о задачах МДГ, одной из главных назвал проект новой Конституции. Он же и написал свой вариант проекта, не потерявший своей актуальности и сегодня.

За прошедшие годы в стране не улучшилось материальное положение народа. Не наступил промышленный или научный подъем. Нет СССР. Много других проблем и бед.

Но при всех этих трудностях родилась и живет российская демократия. Вне этой демократии у России нет будущего. Поэтому эту молодую демократию надо беречь, защищая от всех покушений со всех сторон.

Линия на Учредительное собрание — новую Конституцию — новые выборы — курс «УКВ» — это именно линия на защиту и развитие российской демократии—главной основы и главного гаранта всех будущих успехов России.

*О.Г. Румянцев.,
народный депутат РФ,
ответственный секретарь
Конституционной комиссии*

Конституционный кризис в Российской Федерации и возможный выход из него¹

1. Причины конституционного кризиса в России

1993 год окончательно выявил наличие глубокого кризиса конституционного строя в Российской Федерации.

Первая его причина заключается в незавершенности перехода к новой форме правления: от советской республики к подобию республики президентской. По пути образовался как бы провал: в действующий Основной Закон внесли блок поправок к «первой» и «третьей» властям (учредив должность Президента РФ, судебные гарантии прав человека, Конституционный Суд РФ и др.), но мало что изменили во «второй» власти — законодательной. Возник постоянный очаг напряжен-

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15 С. 5—14.

ности между четырехэтажным институтом «советской власти», называющим себя высшим органом государственной (но не законодательной) власти — Съездом, Верховным Советом, его Президиумом и Председателем — и новыми институтами, желающими быть не просто исполнителями, но властью.

Вторая причина — мировоззренческая, определяющая конфликт между либеральными реформаторами прозападной ориентации и традиционалистами-патриотами. Прежняя волна «многопартийности», в основе которой лежало двухполюсное, ожесточенное противостояние коммунистов и демократов, ушло; ей на смену пришел не менее ожесточенный, многократно усиленный тяготами, извечный российский спор западников и почвенников, дополняемый различиями между радикалами и оппортунистами, новым и старым истеблишментом. Схлестнулись три партии, не оформленные организационно, но расходящиеся идейно: левые, центристы, правые.

Третья причина — обострение разногласий между федеральным центром и регионами. Она была заложена самой губительной ленинско-сталинской моделью этнического принципа построения государства. Сверхцентрализация внезапно рухнула, и на простор вырвались многие давние обиды. Во многих местах быстро оперилась национальная элита, которая ловко использует инстинктивное противление центру, раздувает эмоциональную сторону племенного подхода к новому государственному строительству. Бацилла неотрайбализма перекинулась из Югославии на Россию.

Четвертая причина: крушение Союза ССР. Принимая Декларацию о государственном суверенитете России, мы ратовали за Союз как конфедерацию, но на упрямстве иных и пустословии других не получили вообще почти ничего, все пошло прахом и кровью... Подписание и последующая ратификация Беловежского соглашения о роспуске СССР и образовании СНГ сделаны с рядом серьезных правовых изъянов. Отвергнуто было волеизъявление народов на всесоюзном референдуме в марте 1991 г., высказавшихся за сохранение Союза, нарушены были и союзная, и российская конституции. Это дает самые весомые козыри тем силам, которые видят в конституционной реформе в России нежелательное закрепление Беловежских соглашений.

Пятая причина: жестоко смущенное общественное сознание. По нему были нанесены сильные удары в виде разрушения Варшавского договора, Союза ССР, начавшейся дезинтеграции России, падения роли и престижа русского народа. Накладывается здесь и происходящий геополитический кризис.

литический переворот, постепенная утрата Россией роли весомого фактора мировой политики, сверхдержавы. Все это вызывает внутренний протест против предлагаемых перемен, размывает правосознание граждан РФ.

Шестая причина: параллельное осуществление радикальной экономической реформы. Шоковый переход к рынку, стремительная «капитализация» хозяйственных структур и требования дополнительных полномочий для исполнительной власти повсеместно привели к чрезвычайщине — и в Москве, и во всей России. Правление с помощью указов и распоряжений повлекло неизбежное разрушение правовой системы: подзаконные акты стали выше закона, выше Конституции. Мгновенная потеря накоплений и уверенности в социальной обеспеченности не дают оснований для легитимности чрезвычайных полномочий.

Седьмая причина заключается в слишком большой роли субъективного, личностного влияния на политику России людей, которые не проявили должного искусства в управлении великим континентом, каковым является Россия. Большевистский синдром излишней самоуверенности, комплекс мессианства, нездоровая амбициозность наложили печать на действия многих правителей.

Серьезной причиной глубочайшего конституционного кризиса стал кризис политический, ибо большая часть словесно ратующих за современные преобразования не сумела смирить гордыню и сплотиться вокруг принятия новой Конституции. Не удержавшись от амбиций, состязаясь в утопических прожектах и язвительных комментариях, эти политики и преданные им средства массовой информации шумно влились в армию оголтелых борцов с реформой.

2. Проблема стабильности конституционного строя

Новая Конституция все не принимается, и исподволь происходит девальвация конституционного строя. Напоминает ли все ныне происходящее стабильность конституционного строя? Об этом приходится только мечтать.

«Брежневская» Конституция РСФСР простояла в неприкосновенности одиннадцать с половиной лет: с апреля 1978-го по октябрь 1989 года. Предыдущий состав депутатов уже корректировал Конституцию: в горбачевское время, в 1989 году, внося в нее 25 поправок.

Нынешний корпус пошел дальше и уже принял 7 законов о 340 изменениях действующей Конституции РФ. В 1990 году внесено 53 поправки, в 1991 году — 29 поправок, в 1992 году — аж 258 (!) изменений.

И на этом переделка Основного Закона (кажется, лишь только по названию остающегося «основным») не завершится. Появятся новые законы Верховного Совета, и Съезду вновь найдется работа — латать под них Конституцию.

Символично, что известный жаркий спор с рукоприкладством на седьмом Съезде был вызван как раз поправками, которые — по мнению части депутатов — изменяют основы конституционного строя России. Раздававшиеся крики и (редкие) глухие удары стали лучшим свидетельством: Конституция должна быть защищена от произвольного желания законодателя с легкостью поменять любое не понравившееся ему положение, в том числе — основополагающее.

Создатели любой Конституции не желают легкой переделки своего детища, но вполне допускают, что текст может быть изменен с целью его улучшения. Однако всегда возникает вопрос: следует ли делать процесс внесения поправок в Основной Закон простым, «демократичным»?

Жизнь показала, что Конституция нуждается в защите. Степень легкости внесения поправок напрямую связана с обеспечением стабильности и порядка в государственных делах. Конституции целого ряда стран предусматривают усложненный порядок их изменения, что служит сохранению преемственности оправдавших себя политических и экономических основ общества.

Какой способ обеспечения устойчивости конституционного строя видим мы?

Предлагается, чтобы новая Конституция состояла как бы из двух частей. В первом разделе закрепляются Основы конституционного строя. Эта «конституция в конституции» вовсе не презюмирует противоречивость документа. Напротив, первый раздел выступает гарантом устойчивости и непротиворечивости всего Основного Закона. Разработчики стремились к тому, чтобы основополагающим ценностям, на которых базируется Конституция, последующими поправками не был нанесен непоправимый ущерб, и нашли для этого адекватные юридические средства: положения остальных разделов не могут противоречить выделенным в начале основам строя, принимаемым и изменяемым особым способом. Этот особый способ придает основам конституционного строя верховенство по отношению к остальной части Конституции.

Особых способа три: либо принимать основы на всенародном голосовании, либо — тремя четвертями голосов, либо — в каждом субъекте Федерации.

3. Проблема референдума

Изначально мы предлагали, чтобы участие самих граждан в принятии новой Конституции — через референдум по основам — могло бы повысить ее легитимность, обеспечить общеприемлемость ее положений. Однако от этой идеи, по-видимому, придется отказаться.

Идиллия конца 1992 года длилась недолго. Сразу после завершения новогодних и рождественских каникул начались бурные консультации по вопросам проведения общероссийского референдума 11 апреля 1993 г.

Вывод почти у всех — ощущение надвигающейся грозы.

Налицо опасность серьезного конфликта между федеральной властью и властными элитами ряда республик в составе РФ. Ряд руководителей уже заявили о нежелании проводить референдум РФ на своей территории. Другие заявляют заведомо неприемлемые в федеративном государстве требования к референдуму, свидетельствующие о стремлении под шумок превратить РФ в межгосударственное образование «a-la» СНГ. Идущее ныне укрепление национальных элит дает им все рычаги для срыва малолюбезного голосования, затеваемого центром. Возможно, что будет повторен «эффект 17 марта 1991 г.», когда на «вопрос Горбачева» нашелся «вопрос Ельцина»: жди тогда присоединения «своего» (альтернативного) вопроса к «чужому», т.е. российскому.

Проявляются серьезные противоречия в содержательном подходе различных политических сил. Можно привести несколько ярких пар противоположных подходов.

Референдум не нужен, его надо отменить или бойкотировать — считают одни; нельзя узурпировать право народа на референдум, который необходимо проводить — говорят другие. Референдум поможет спасти РФ от развала, преодолеть сепаратизм и национализм — говорят одни; нет, референдум окончательно разрушит единство РФ — возражают им. Главный вопрос референдума — кому народ доверяет принятие новой Конституции — заявляют одни; здесь нет вопроса, ибо по действующему Основному Закону принять новую Конституцию должен только Съезд — резонно замечают им в ответ. Референдум должен быть на один вопрос об основах, которые нельзя разорвать, они целостны — один тезис; сам народ должен сделать выбор по нескольким спорным вопросам — контртезис.

Основы должны базироваться на проекте Конституционной комиссии — полагают одни; мы будем вести беспощадную борьбу с проектом Конституционной комиссии в любом виде — непримиримо восклицают

им в ответ. Референдум приблизит нас к принятию новой Конституции, к правовой реформе — замечают первые; вовсе нет, референдум окончательно разрушит правовую систему, усилит хаос — отвечают им.

Я привел лишь самые характерные пикировки. За ними — крупные интересы, несовместимые убеждения, противоположная культурная ориентация... За ними — призрак беспощадной борьбы.

Активно включилась в процесс Конституционная комиссия РФ, проведя пленарное заседание, два совещания с лидерами ведущих российских политических объединений. Рабочая группа предложила предварительный текст «Основ...», выносимых на референдум. Этот текст был взят за основу Президиумом ВС РФ (вариант Президиума ВС РФ публикуется в данном выпуске «Конституционного вестника». — Ред.) и разослан в комитеты и комиссии.

На наш взгляд, если и проводить референдум, то на него следовало бы вынести содержательный текст основ новой Конституции России: 10–12 тезисов в едином, связанном тексте. К положительным сторонам относятся неконфронтационность текста, который подготовлен на основе неоднократно утвержденного проекта; юридическая цельность. При этом требуется один-единственный вопрос: согласны ли граждане, чтобы новая Конституция была основана на таких вот положениях или нет?

По-сути, это призыв сказать «да» стабильному будущему России и преодолеть разрушение государства.

Согласен, что текст наш излишне длинный, не совсем понятный обывателю, к тому же он вызывает малопонятное беснование со стороны ультра, которым все чудятся тени заговорщиков... Но он нацелен на сопричастность, а не раздор.

Но есть, увы, и другой подход среди тех, кто ратует за референдум: провести народное голосование по 6 кратким и принципиальным вопросам. Вопросы при этом как бы понятны гражданам; бюллетень короткий воспринимается легче психологически; народ имеет возможность реального выбора в ключевых проблемах.

Как мне кажется, перечень коротких вопросов не составляет целостных основ конституционного строя; они конфронтационны, резки, а значит, к ним обязательно добавят альтернативные формулировки — это разобьет голоса избирателей и ни один вопрос не наберет искомого большинства. В таком случае возникнет опасность деления вопросов на «ельцинские» и «хасбулатовские», референдум неизбежно политизируется, раскол в обществе возрастет.

Приходится с сожалением установить, что такой подход исповедуют Ельцин и его окружение...

4. Конституционное соглашение?

Идея референдума возникла из оправданного стремления разрешить углубляющийся конституционный кризис в России, особенно — на уровне федеральных властей. Но является ли референдум единственным способом выхода из кризиса власти?

Анализ показывает, что если власти откажутся от референдума как средства единения через легитимацию нового и прочного конституционного порядка, то от референдума надо отказаться. Мы за последние годы нагородили столь много, что пора научиться извлекать уроки до того, как непоправимое уже случилось...

Что же вместо референдума?

Мы предложили путь внесения изменений в Постановление Съезда от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя РФ». Руководителям федеральной власти ввиду угрозы государственному единству РФ было предложено выступить с совместной инициативой созыва внеочередного Съезда — в марте-апреле с.г. При этом необходимо ограничить повестку дня, сведя ее к пересмотру решения о референдуме и к принятию решения о политической реформе в РФ.

Впрочем, внеочередной Съезд может шарахнуться и покуситься на вопросы, далекие от тех, для решения которых он созывается. Надеюсь, что этого не случится: при всей сложности его характера, наш Съезд не раз уже выказывал государственную мудрость, принимая взвешенные, стабилизирующие решения.

Наш вариант «Согласованных предложений по укреплению и развитию конституционного строя Российской Федерации» (он публикуется в данном выпуске «Вестника». — Ред.) предполагает два этапа. Сначала — достичь политического согласия вокруг пакета предложений. Затем — оформить их юридически квалифицированным большинством Съезда.

Итак, красивая и четкая схема переходного периода условно разделяется на четыре этапа: принятие согласованного решения о политической реформе и его конституционное оформление; согласование спорных моментов и утверждение новой Конституции РФ; принятие избирательного кодекса, назначение и проведение перевыборов; созыв нового Верховного Совета РФ.

Данный маневр, возможно, позволит избежать обострения в обществе и предотвратить развал России, спасти трудную ситуацию. Перевы-

боры могут всплыть как неизбежный и наиболее мирный способ ухода от развала: вокруг идеи перевыборов может возникнуть долгожданное мощное согласие противостоящих политических сил. Это подтвердили многочисленные «круглые столы», хотя нельзя упускать из виду политический интерес их непосредственных участников, желающих своего избрания.

Будет обеспечен этот переход или нет — зависит от решимости на нескольких уровнях.

Нужно взаимопонимание между лидерами трех ветвей власти, которые порою забывают, что они не просто граждане, с упоением вставляющие друг другу пистон. Многое зависит от выдержки и дальновидности Президента РФ, которому остался последний шанс перестать быть «президентом демократов» и составить вместе с законно избранным вице-президентом консолидирующий центристский тандем.

Нужно согласие между основными общероссийскими политическими объединениями. Их «круглый стол» мог бы вполне работать самостоятельно, без государственной опеки и услужничества, но основываясь на самоуправлении и честном поиске разумного решения. Иначе, как и все предыдущие идеи, идея «круглого стола» захиреет, обесценится и рассыплется прахом...

Наибольшую трудность вызывает уговор между федеральной властью и регионами. Мало встречаться с руководителями республик. Важно обратиться непосредственно к жителям всех регионов России, уловить их волю, забытую федеральной властью, увлеченной верхушечной борьбой.

Нынешние раздоры и межплеменные разборки стали возможными потому, что утрачена объединительная идея. Нет худа без добра. Сегодня такой главной цементирующей идеей становится задача упрочения российского государства как официального и вызывающего всеобщее доверие представителя многогранного российского общества.

Восьмой Съезд стоит перед трудным выбором. Ранее выбор чаще был верным, нежели неверным. С богом — на этот раз.

С.Б. Станкевич,
*советник Президента РФ
по политическим вопросам*

«Главное сейчас — обеспечить взаимодействие властей»¹

За нынешними публичными спорами зачастую теряется существо проблемы. Необходима формула и разделения, и взаимодействия властей на федеральном уровне. Эта задача не столько правовая, сколько организационно-политическая. На мой взгляд, единственная возможность нормально оформить разделение властей и их сотрудничество — это принять «Конституционный закон о распределении полномочий и порядке взаимодействия между федеральными органами государственной власти Российской Федерации».

В этом законе надо, в частности, зафиксировать следующее. Во-первых, это отказ от 104 статьи нынешней Конституции, закрепляющей главенство Съезда. Во-вторых, на мой взгляд, нет необходимости в каком-то очень существенном переделе существующих властных полномочий. Главное, против чего возражает, например, Президент в своих Обращениях — это против попыток дальнейшего изменения баланса властей. Я думаю, их можно было бы зафиксировать в нынешнем состоянии. Но есть некоторые вещи, которые могли бы, не изменяя баланса властей, обеспечить их взаимодействие. Вот об этом сейчас почему-то меньше думают, а я как раз хотел бы выделить именно эту сторону. Как это сделать? На мой взгляд, надо дать Президенту возможность более эффективно использовать право законодательной инициативы. Он должен иметь право представлять свои законодательные предложения в Верховный Совет в качестве «срочных» и «неотложных». А Верховный Совет со своей стороны мог бы рассматривать их по особой ускоренной процедуре, например, в течение, соответственно, 10 и 5 дней. Причем поправки к таким документам, не согласованные с Президентом, рассматриваться не должны. Кроме того, можно было бы ограничить число такого рода инициатив со стороны Президента в течение одной сессии Верховного Совета определенным их количеством. Такая процедура широко используется в парламентах более чем 30 стран мира. Но для России сейчас, в период интенсивного реформаторства, она особенно необходима. Это дало бы возможность каждой ветви власти сохранить за со-

¹ Конституционный вестник. 1993. № 15. С. 18—19.

бой имеющиеся полномочия, но взаимодействие их между собой стало бы гораздо более оперативным.

Необходимо также изменить формулу преодоления президентского вето в Верховном Совете. На мой взгляд, парламент должен преодолевать его не менее чем двумя третями голосов. То есть среди депутатов должно быть определенное согласие для такого серьезного шага.

Не менее важно решить вопрос о согласованности действий властей в борьбе с инфляцией, т.к. зачастую принимаемые Правительством антиинфляционные меры сводятся на нет решениями Верховного Совета о расходовании средств, увеличивающими инфляционные процессы. Можно было бы принять такое решение, которое устанавливало бы, что решения парламента, связанные с расходованием средств определенного уровня, принимаются только с согласования Правительства. То же самое обязательство должно быть принято и в отношении Центрального банка России. Эти вполне разумные меры, на мой взгляд, не могут вызвать ни у кого возражений. Они оставляют сферу полномочий властей незатронутыми, но вводят правила их взаимодействия. Все это вместе взятое позволит не только закончить никому не нужный и явно затянувшийся спор, но и самое главное — сделает федеральную власть гораздо более эффективной.

Джонатан Стил

Старая трагедия снова на сцене в результате неудачной попытки разделить власть¹

Отрывки из статьи²

Вопрос не в том, кто будет править. Необходимо достигнуть соглашение о балансе, считает Джонатан Стил.

Реальная политическая проблема сегодняшней России, в случае если неоперившаяся еще демократия выживет, не в том, кто будет править, президент или парламент, а в том, должно ли быть соглашение о разделении конституционной власти.

¹ Архив ФКР.

На оригинале — резолюция Председателя Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатова: «Ознакомить народных депутатов». — *Примеч. ред.*

² The Guardian. 1993. 22 марта.

После столетий автократии, после опыта коммунизма готов ли класс российских политиков принять идею о балансе власти. Один институт, будь то человек — царь или президент, или орган — политбюро или парламент — не может иметь монополии на власть. В демократическом государстве власть должна быть поделена между несколькими институтами.

В последние шесть лет, начиная с реформ бывшего Президента М. Горбачева, Россия в первый раз за всю историю начала двигаться к такому положению. Борис Ельцин рискует помешать этому процессу.

Сейчас модно клеймить Съезд народных депутатов, считая его «управляемым коммунистами», однако именно этот российский Съезд предпринял первые шаги по пути разделения властей.

Съезд создал институт исполнительной президентской власти весной 1991 года, после раскола коммунистической фракции. Коммунисты, поддерживающие демократию и возглавляемые Александром Руцким, который потом стал вице-президентом у г-на Ельцина, поддержал и идею о том, чтобы сильная исполнительная власть была уравновешена сильным парламентом, который оказывал бы ей помощь.

Съезд также создал третью силу в государстве — Конституционный Суд, структура которого повторяет модель высшего суда США. Его функция — решать, соответствуют ли конституции законы, принятые парламентом и президентские декреты.

Оба эти решения — основать институты президентства и конституционного суда — были приняты до попытки переворота в августе 1991 г. Важно то, что и г-н Руцкой и Валерий Зорькин, Председатель Суда, которые раньше поддерживали г-на Ельцина, теперь говорят, что он нарушил Конституцию.

Также часто предъявляется претензия, что Съезд незаконен, т.к. он был избран в марте 1990 г., когда у власти еще была коммунистическая партия. Однако сам г-н Ельцин был избран за 2 месяца до того, как Президент Горбачев потребовал роспуска партии.

Суть в том, что российский Съезд был избран на более демократической основе, чем советский, выборы в который состоялись в марте 1989 г. Не было забронированных мест для групп с особым интересом. Каждый депутат оказался лицом к лицу с избирателями, и даже в тех редких случаях, когда при выборах был всего один кандидат, этот единственный кандидат должен был набрать не менее 51 процента голосов.

Старая процедура скрининга, при которой местная избирательная политика решала, кого из кандидатов ставить на голосование, была от-

менена в 1990 году. Имя каждого из кандидатов, названных жителями данного населенного пункта или работниками данной фабрики или института, было внесено в список для голосования.

К 1990 г. враждебное отношение общества к верхушке коммунистической партии достигло высокого уровня. Даже те кандидаты, которые шли против партии, используя преимущества антикоммунизма — а мало что еще давало хороший шанс на победу, — даже эти кандидаты были членами коммунистических партий. Вопрос был, скорее, в том, являлись ли вы цитатным партийным бюрократом.

К 1990 г. коммунистическая партия имела широкий спектр взглядов — она включала социал-демократов, либералов — сторонников свободного рынка и правых националистов наряду со сталинистами. То, что около 85 процентов избранных депутатов были коммунистами лишь формально, — это исторический выверт. Борис Ельцин тоже был членом партии. Г-н Ельцин выставляет обманчивый аргумент, будто бы он, в отличие от Съезда, имеет народный мандат. Однако депутаты были избраны так же, как он сам, он же сам не проводил президентской кампании в июне 1991 г. в том виде, который был им введен после выборов. Его скоротечные экономические реформы и мгновенная отмена ценовых субсидий не ставились на народное голосование.

Г-ну Ельцину были даны особые полномочия на съезде в декабре 1991 г. — управлять с помощью декретов — в надежде на то, что ему удастся улучшить экономическое положение в стране. Это был частично акт доверия со стороны съезда, а частично уклонения от ответственности. Когда в апреле прошлого года экономические меры г-на Ельцина стали восприниматься как неудачи, Съезд попытался отменить эти полномочия. Тогда стало расти сопротивление Президента.

Будь г-н Ельцин демократом, он бы смирился с тем, что ему придется работать с парламентом. Подобно американским президентам, он бы консультировался с лидерами парламента, обхаживал бы их, торговался бы с ними и выслушивал их жалобы. Вместо этого он устроился в Кремле как на необитаемом острове.

Будь он демократом, он попытался создать собственную политическую партию с целью поиска более широкой поддержки в парламенте. Вместо этого он возвысил себя, как президент над политикой, с очевидной целью избежать возможного подчинения партийной дисциплине.

Со временем поддержка Ельцина в парламенте стала слабой. Изучение поведения депутатов на голосовании показало, что в каждой из 14 фракций Ельцин потерял уже примерно 10% голосов.

Правда то, что при опросах общественного мнения Ельцин все еще оказывается более популярным, чем парламент. Но это неудивительно. Даже в самых демократических странах членов парламента уважают мало. В России глубоко сидит надежда «сильной руки». И г-н Ельцин пытается это обратить в свою пользу. На сцене снова разыгрывается старая российская трагедия.

Он должен был попытаться достигнуть компромисса по вопросам экономики с теми депутатами, которые в какой-то мере выступают за рыночные реформы. Он должен был принять существование баланса власти, а не стремиться к единоличному правлению.

Сейчас г-ну Ельцину грозит импичмент. Его действия выглядят как неконституционные, а возможность компромисса кажется слабой. К счастью, армия пока ведет себя нейтрально. В августе 1991 г. переворот провалился потому, что армейские лидеры подчинились законно избранному российскому президенту, а не самозваному чрезвычайному комитету. На этот раз выбор не так четко обозначен. Парламент и Президент в равной степени легитимны. Даже если 25 апреля произойдет плебисцит, он не будет иметь конституционной силы.

Опасный момент наступит в том случае, если процедура импичмента будет продолжаться, Президента попросят оставить пост, и он откажется. Как провести в жизнь это решение? Перед армией встанет судьбоносный выбор.

Еще есть время избежать этого момента, хотя шансы слабы. Следует добиваться соглашения о попытке выработки конституции. Основные направления проекта конституции уже подготовлены комиссией, которую номинально возглавляет г-н Ельцин. Если бы проект был готов, последовали бы досрочные выборы в парламент и на пост президента.

По результатам нынешнего плебисцита Ельцин может добиться большего успеха, чем парламент, но он не может быть уверен, что выборы в парламент дадут ему большинство для продолжения реформ. Съезд несчастлив оттого, что в стране экономический хаос не потому, что он «управляется коммунистами», а потому, что народ несчастлив.

Б.Н. Топорнин,
*директор Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, академик*

Пути разрешения конфликта законодательной и исполнительной властей¹

Разделяя сферы деятельности, можно прийти к единству

Мировой опыт знает немало примеров соглашений между исполнительной властью и парламентом, в том числе и о том, что стороны обязуются воздерживаться от определенных действий. Однако такие соглашения не оформляются как документы конституционного ранга и обычно имеют рабочий характер.

Не исключение и Россия. Консенсус сам по себе недостаточен для изменения существующих норм и институтов. Если стороны придут к согласованному мнению о необходимости внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию, то Съезду народных депутатов РФ могла бы быть представлена совместная законодательная инициатива Президента и Верховного Совета. Основным содержанием конституционных поправок стало бы необходимое перераспределение и более четкое разграничение полномочий федеральных органов законодательной и исполнительной властей.

До тех пор пока не исчерпаны возможности достижения согласия сторон, проведение референдума по любым спорным вопросам представляется нецелесообразным. Однако если поиски договоренностей окажутся безуспешными, референдум станет главным средством разрешения конфликта между властями.

«Настройка» системы сдержек и противовесов, налаживание необходимого взаимодействия властей требует комплексного подхода с трех направлений.

А. О законодательной власти

Не только конституционный принцип разделения властей, но и насущные потребности российского общества требуют усиления эффективности законодательной власти. Регулирование общественного развития посредством закона должно вытеснить административно-командные методы управления. Формирование рыночной экономики

¹ Независимая газета. 1993. 5 марта.

невозможно без создания новых кодексов (гражданского, торгового и др.), целых отраслей права (предпринимательского, банковского, инвестиционного и др.).

В этих целях следовало бы в действующей Конституции определить Съезд народных депутатов и Верховный Совет как органы законодательной власти Российской Федерации и, соответственно, сосредоточить их деятельность на правотворчестве и контроле за исполнением законов. Высшие представительные органы не должны заниматься несвойственными им функциями текущего управления.

Более последовательному проведению в жизнь принципа разделения властей соответствует далее отказ от формулы ныне действующей Конституции о праве Съезда народных депутатов РФ принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации (ст. 104, п. 2), и о праве Верховного Совета решать любые вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации, кроме тех, которые отнесены к исключительному ведению Съезда народных депутатов (ст. 109, п. 26).

Если не будет досрочных выборов, то решение вопроса о существовании Съезда народных депутатов целесообразно оставить до принятия новой Конституции либо до принятия нового конституционного закона о власти. Но в этом случае требуется перераспределить полномочия между Съездом народных депутатов и Верховным Советом таким образом, чтобы Съезд решал вопросы, связанные с изменениями и дополнениями Конституции, а остальные его законодательные полномочия были бы переданы Верховному Совету. Вместе с тем стоит отказаться от существующего упрощенного порядка пересмотра Конституции.

Следовало бы снять с Президиума Верховного Совета функции, присутствующие, с одной стороны, самому парламенту, а с другой стороны, органам исполнительной власти. Главное назначение Президиума — организация работы парламента, координация работы комитетов и комиссий, другие внутриорганизационные дела. Исходя из этого, представляется излишней запись в ст. 114 Конституции РФ о праве Президиума Верховного Совета осуществлять другие полномочия, предусмотренные законами Российской Федерации.

Не соответствует принципу разделения властей и дублирование некоторых функций Председателя Верховного Совета Президентом. Оба они наделены сейчас правом представлять парламенту доклады о положении Российской Федерации, ее внутренней и внешней политике, обеспечении обороноспособности и безопасности (ср. п. 2 ст. 11 и п. 3

ст. 121⁵). Это «пережиток» тех времен, когда в России не было поста президента.

Б. Об исполнительной власти

Следуя теории разделения властей, особенно важно подчеркнуть связанность исполнительной власти законом. Им определяются права, обязанности и пределы деятельности исполнительной власти. Но закон одновременно представляет собой основу для развития самостоятельности исполнительной власти, решения ею вопросов текущего управления. На переходном этапе динамизм исполнительной власти, ее способность быстро реагировать на изменение ситуации, принимать неотложные меры в экономике, политике и духовной сфере приобретают особенно важное значение.

Создание поста президента в Российской Федерации отвечало потребностям времени, но механизм исполнительной власти нуждается в серьезной «доводке». Слаба вертикаль этой власти, что во многом связано с неурегулированностью отношения Федерации и ее субъектов, особенно республик, а государственная служба еще не имеет обновленной правовой базы, функционирует ниже своих возможностей из-за недооценки профессионализма.

Авторитетность поста президента повысится, если уточнить его статус. Вместо неясного понятия «высшее должностное лицо» целесообразно охарактеризовать в Конституции президента как главу государства, сохраняя при этом за ним функции главы исполнительной власти. Дополнительной гарантией соблюдения принципа разделения властей могло бы стать правило, согласно которому для преодоления отлагательного вето президента требовалось бы не простое, а квалифицированное большинство голосов в Верховном Совете.

Принципу разделения властей противоречит норма действующей Конституции о праве Съезда народных депутатов и Верховного Совета отменять и приостанавливать указы и другие акты Президента (п. 14 ст. 104, п. 19 ст. 109). Достаточно, что Конституционный Суд наделен правом в случае ходатайства Верховного Совета признавать акты Президента неконституционными (ст. 165¹), что и влечет за собой прекращение их действия.

В системе институтов исполнительной власти необходимо повысить самостоятельность правительства. Следовало бы закрепить в Конституции положение о том, что президент осуществляет не оперативное, а общее руководство деятельностью правительства, определяет основные

направления его деятельности. Соответственно должна быть изменена ст. 121⁵.

Формирование Правительства — сфера взаимодействия Президента и Верховного Совета. Премьер-министр мог бы назначаться парламентом по представлению Президента без предварительного рейтингового голосования. В свою очередь, Президент назначал бы других членов Правительства (за исключением тех, в отношении которых установлен особый порядок согласования с парламентом) по представлению премьер-министра.

Повышению роли Правительства способствовало бы возвращение ему права законодательной инициативы, приостановленное п. 2 постановления Съезда народных депутатов от 12 декабря 1992 года. В отличие от мировой практики до сих пор подготовкой первичных проектов преимущественно занимались комитеты и комиссии Верховного Совета. Целесообразно также, чтобы законопроекты, вносимые Президентом и Правительством, рассматривались в Верховном Совете в первоочередном порядке, в особенности на период проведения экономических реформ.

В. О судебной власти

Конфликт между законодательной и исполнительной властями не должен отвлекать внимание от развития судебной власти. Повышению ее авторитета способствовало бы последовательное устранение всех проявлений ее зависимости от других властей, особенно на стадии формирования. Это касается также порядка финансирования, определения заработной платы судей, присвоения классных чинов. В расширении нуждается и судебная юрисдикция, и прежде всего административная юстиция, призванная охранять права граждан от злоупотреблений должностных лиц. Реформа судебной системы должна быть направлена и на повышение роли Верховного Суда, Высшего арбитражного суда.

Сегодня особое значение приобрела деятельность Конституционного Суда как гаранта соблюдения Конституции другими ветвями власти. Однако хотелось бы отметить, что Конституционный Суд не должен выходить за рамки оценки правомерности действий властей и участвовать в разрешении политических споров, заниматься политической деятельностью в принципе.

*Интервью с В.А. Тумановым,
главным научным сотрудником
Института государства и права РАН,
доктором юридических наук, профессором*

Вакцина против вируса всевластия¹

События на нашем политическом Олимпе разворачиваются со столь молниеносной быстротой, что трудно уже за ними уследить даже человеку подготовленному, что и говорить о простом смертном! На голову его обрушивается масса противоречивой информации, и кажется, у каждого из нас вопросов накопилось больше, чем ответов. В такой ситуации не помещает выслушать компетентное мнение. Сегодня наш собеседник — доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института государства и права РАН Владимир Туманов.

М.П.: Владимир Александрович, какой главный вопрос должен бы решить референдум, о котором сегодня так много говорят?

В. Туманов: Вопрос о том, как будет управляться наша страна, как будет осуществляться государственная власть, по какому пути пойдет развитие всего механизма высших органов государственной власти. Разумная демократическая система предполагает разделение властей, это значит, что ни одна из них, а соответственно, и руководитель этой власти не может сосредоточивать у себя всю полноту власти, которая позволяла бы распоряжаться абсолютно всем в государстве, — должна быть система сдержек. Наше общество, к сожалению, слишком хорошо знает, что это такое — единоличная власть, была ли она в руках Сталина или политбюро, которому никто не мог перечить.

Можно ли обеспечить такую систему сдержек с помощью ныне существующей Конституции?

Трудно, очень трудно, потому что, с одной стороны, статья 3 провозглашает разделение властей, а абзац второй 104 статьи дает полномочия Съезду народных депутатов принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации. Но даже в этих условиях можно было бы разделить полномочия, если бы Съезд не стремился все подмять под себя, если бы власти сосуществовали мирно, а не воевали бы между собой. И вот эта война мешает государству, нормальному проведению реформ, развитию общества.

¹ Московская правда. 1993. 16 февр.

Такой конфликт разгорается не только в центре, но и на местах. Посмотрите хотя бы, что происходит в Москве: что бы ни сказал мэр, Моссовет тут же считает нужным принять противоположное решение, тормозя действия исполнительной власти.

М.П.: Но ведь можно поставить вопрос и иначе: если Конституция предусматривает принцип разделения властей, а одна из них власть узурпирует, значит, две остальные позволяют это делать?

В. Туманов: Статья 3 оказывается попросту декларативной, избежать этого можно было, если бы в свое время в Конституцию были внесены необходимые дополнения. А сегодня реальная расстановка сил такова, что Съезд может объявить импичмент Президенту и поставить вопрос о его отставке. Такое право предоставлено парламенту и во многих других странах, но там президент также может потребовать роспуска парламента. У нас же это, грубо говоря, игра только в одни ворота.

Во всех странах президент, избранный народом, имеет право вето на законопроект, и парламент преодолевает вето лишь квалифицированным большинством. У нас Президент может вернуть законопроект, но парламент запросто проигнорирует мнение Президента простым большинством. И состав Конституционного Суда целиком избирается Съездом, так что о независимости судей можно говорить только относительно. Вполне возможна в наших условиях ситуация, когда партия или фракция, имеющая большинство в парламенте, обеспечит себе поддержку Конституционного Суда. У нас парламент может вынести любой вопрос на референдум, президент же, избранный народом, сделать это не вправе. Причем для решения вопроса парламенту опять-таки достаточно простого большинства...

Вот все это позволило Съезду заболеть болезнью всевластия, что он и продемонстрировал на седьмом Съезде на глазах у изумленного мира. Получается по известной формуле: «Что хочу, то и ворочу!». Ведь в условиях, когда на Съезде до обеда принимается одно решение, после обеда — противоположное, мы с вами не застрахованы от любых неожиданностей. Так мы можем в одно прекрасное утро проснуться в совершенно другой стране, например, при монархии, если Съезд проголосует за это...

М.П.: Получается, наша судьба полностью находится в руках депутатов?

В. Туманов: Такова система Советов, имеющая всю полноту власти. Парламент, конечно, вправе вносить в Конституцию дополнения, изменения, но посмотрите, как происходит эта процедура в других странах.

Вовсе не каждый депутат имеет право предлагать поправки! Для этого там требуется определенное количество голосов, и внесенное предложение не обсуждается с колес, оно будет рассматриваться через 40 дней или через 20 — существуют определенные сроки. У нас же так: вскочил депутат с места, прорвался к микрофону, и все — он уже кромсает Конституцию...

М.П.: Значит, дело все-таки не в том, что не могут поладить между собой Иван Иванович и Иван Никифорович, а в самой системе Советов?

В. Туманов: Конечно, много зависит от конкретных персоналий. Эта система еще работала, скажем, пока руководители властных структур находили возможность для взаимодействия. Но, тем не менее, Вы правы, конечно, личные отношения — это момент привходящий. Потому что сама система открывает возможность для превращения личных отношений в государственный и правовой конфликты. Потому что сама система затрудняет мирное сосуществование различных ветвей власти. Избежать этого можно только при ее разумном разделении.

Я напомним вам ситуацию, которая сложилась во Франции в 1986 году, когда при Президенте Миттеране большинство в парламенте завоевал блок оппозиционных ему партий и во главе правительства был Ширак, старый противник Миттерана. У них, вполне возможно, отношения были не менее сложные, чем у наших руководителей, но система власти во Франции такова, что каждый с достоинством держался на своем посту, осуществляя полномочия в рамках, отведенных ему Конституцией.

У нас это, к сожалению, невозможно. Вот почему сегодня так остро стоит вопрос о системе власти, вот почему появилась идея референдума. Он вовсе не для того нужен, чтобы решать, кто должен победить — президент или парламент. Парламент нам крайне необходим, но только видоизмененный, цивилизованный, а не в том двухэтажном виде, как он существует сейчас. И нам нужна сильная президентская власть. И третья власть — судебная, причем по-настоящему независимая, занимающая достойное, а не подчиненное место в обществе. По этому поводу и должен высказаться народ на референдуме.

М.П.: Но вот стали раздаваться голоса против референдума, и есть такая возможность, что он вообще не состоится. Как Вы к этому относитесь?

В. Туманов: Я был бы очень огорчен, если бы референдум не состоялся. Это было бы только подтверждением конституционной и правовой

нестабильности в стране. Седьмой Съезд в результате довольно драматических обстоятельств принял решение о проведении референдума, это значит, что его надо проводить! Это не какой-то пустяковый вопрос, который можно сегодня рассматривать так, а завтра эдак. Я не знаю в практике западных государств (а в Европе довольно часто проводятся референдумы), чтобы такая акция, будучи назначенной, отменялась.

Как это так? Сказать народу: мы призываем вас решить какую-то проблему, и тут же дать отбой: нет-нет, подождите, вы ничего решать не будете?

М.П.: В таком случае, какой вопрос следует вынести на референдум?

В. Туманов: Прежде всего и главным образом — вопрос о том, кому принимать Конституцию. В обычных условиях это делает парламент. Но у нас целый ряд обстоятельств ставит под сомнение возможность решения этого вопроса Съездом. И одно из главных, принципиальных соображений связано с тем, что ни один проект Конституции, в том числе — официальный проект Верховного Совета не содержит упоминания о Съезде народных депутатов, о Председателе Верховного Совета. И это в условиях, когда у Верховного Совета, у его Председателя, у Съезда сегодня в руках сосредоточена такая власть! Получается, что Съезд должен быть судьей в собственном деле, а это невозможно. Тем более невозможно, что при том стиле работы, который демонстрируют наши депутаты, на объективное отношение их к проблеме рассчитывать, конечно же, не приходится. Вспомните, как проходят Съезды, заседания Верховного Совета — это ведь сплошной митинг!

М.П.: Ну хорошо, тогда вопросы об Учредительном (или Конституционном — как кому удобнее) собрании: каков механизм его созыва, что делать, если Съезд может заблокировать его, кто должен созывать Учредительное собрание, как оно будет избираться? И есть ли прецеденты созыва такого собрания в других странах?

В. Туманов: Я уже говорил, что в странах с нормальным, стабильно действующим парламентом нет необходимости прибегать к созыву специального конвента. Обычно Конституцию принимает парламент с последующим вынесением ее на референдум. Но всякий раз, когда страна попадает в критическую ситуацию, когда обычный путь чреват какими-либо последствиями, как раз широко используется практика конвентов или учредительных собраний, так что мы здесь не открываем Америку.

Кстати, об Америке. Как создавались Соединенные Штаты? Был создан специальный Филадельфийский конвент, который принимал Кон-

ституцию. А вот более близкие примеры: Франция и Италия после окончания второй мировой войны. У французов, наверное, была возможность созвать оставшихся депутатов предвоенного парламента. Но они пошли по другому пути — созвали Учредительное собрание. Примерно так же было в Италии.

Как это сделать в нашей стране? Если референдум выскажется за Конституционное собрание, то, как мне представляется, после этого должны собраться участники конституционного соглашения, выработавшие его в ходе седьмого Съезда, и принять принципиальное положение, регламентирующее порядок созыва собрания. Иными словами, представители трех ветвей власти, основываясь на волеизъявлении народа, должны принять решение о созыве Конституционного собрания и разработать порядок, который это обеспечит.

М.П.: Может ли одна из ветвей власти помешать созыву собрания, если референдум выскажется в его пользу?

В. Туманов: Если она попытается это сделать, то поставит себя вне закона и подтолкнет к соответствующим действиям другие ветви власти. И кто при этом выиграет в условиях нашего экономического «процветания»? Так что нужно находить мирные решения, и я очень надеюсь, что в переговорах, которые сейчас ведут руководители трех ветвей власти, благоразумие все-таки возьмет верх...

М.П.: Но как можно достичь соглашения, нельзя же рассчитывать, что Съезд добровольно сложит полномочия?

В. Туманов: Никто не требует от него такой жертвы. Сроки депутатских мандатов уже подходят к концу, и пока будет работать Конституционное собрание, пока оно выработает свой проект Конституции на основе уже существующих проектов, пока будет обсуждать его и, вероятно, вынесет Конституцию на референдум (а это было бы правильно, так делают во всех странах), депутаты сохраняют свои посты и привилегии. Вот ведь в чем еще дело, ни в одной стране депутатский мандат не открывает доступа к таким благам, как у нас. Никто не пойдет там в парламент, чтобы получить, скажем, квартиру в столице...

М.П.: Владимир Александрович, а не пойдут ли за тем же в Учредительное собрание?

В. Туманов: Я бы ответил на это так: депутатская деятельность сегодня очень тесно связана с личной судьбой человека, с его благосостоянием, на этом построена система Советов. Депутаты Конституционного (Учредительного) собрания будут избираться только для решения одной задачи — принятия Конституции, после чего сложат полномочия. Более

того, я согласен с теми, кто считает, что члены Конституционного собрания не должны баллотироваться в первый состав парламента.

М.П.: Не лишимся ли мы тем самым наиболее компетентных, уважаемых людей в парламенте?

В. Туманов: Полагаю, что первые четыре года он вполне проработает без них. Россия велика, умных людей в ней все-таки достаточно! Подрастает и новое поколение политиков, свободное от пережитков советской коммунистической системы.

М.П.: Это все-таки наше изобретение?

В. Туманов: Да, системы Советов снизу доверху и сверху донизу нет ни в одной стране. Сама эта система уже обрекает нас на кризис государственной власти. Он неразрешим, пока не будет в стране настоящего разделения властей. Вот послушайте, что говорится в статье 16 Декларации прав человека и гражданина, принятой во Франции 200 лет назад: «Общество, в котором нет гарантии прав человека и нет разделения властей, не имеет Конституции».

Это французы поняли еще два века назад. Неужели мы не сможем понять это сегодня?

Беседу вела В. Егикова

Р.И. Хасбулатов,
*Председатель Верховного Совета
Российской Федерации*

Съезд народных депутатов и референдум¹

Имеет правовое значение референдум по изменению некоторых конституционных государственных или социальных институтов (введение поста президента или установление 8-часового рабочего дня).

Есть еще один аспект, связанный с проведением референдума по основам конституционного строя. В ходе этой кампании неизбежно резко обострится идеологическое и политическое противостояние различных политических групп. Увеличится число политических конфликтов, а следовательно, возрастет и возможность окончательно дестабилизировать общество еще задолго до того, как новая Конституция станет играть роль стабилизирующего фактора.

¹ Российская газета. 1993. 10 янв.

Однако, даже несмотря на политическую борьбу и вызванную возбудимость масс, положительные результаты референдума далеко не так очевидны, как этого хотелось бы нам. Прежде всего, не очевидно то, что на референдум придет требуемое большинство избирателей. Многие из них явно разочарованы эффективностью результатов такого рода акций: по их мнению, несмотря ни на что. Союз распался именно по воле высших должностных лиц государств, входивших в него, и не распадется ли Россия после такого референдума?

Да и деятельность тех лиц, которые требуют от людей доверия, далеко не устраивает население.

С другой стороны, известно, что уже при проведении союзного референдума о сохранении Союза в обновленной форме, как, впрочем, и республиканского по вопросу об утверждении поста Президента, многие регионы просто отказались принимать в нем участие. Не создается ли такая ситуация теперь? А это, в свою очередь, может привести к дестабилизации существующих и с трудом поддерживаемых федеративных отношений в России, тем более что для современного конституционного процесса много значит участие субъектов Федерации в утверждении конституционных положений. Кстати, это достигнуто в процессе работы над изменениями и дополнениями действующей Конституции России. Нынешняя Конституция в той или иной степени уже вобрала в себя положения новой Конституции и сделала это в «мягкой» форме, путем постепенного приспособления, трансформирования, а не «революционного скачка».

Конечно, принятое Съездом решение необходимо реализовать. Но, по-видимому, всем государственным органам придется столкнуться в ходе проведения референдума со значительными трудностями главным образом политического характера, что и предвидели депутаты, отвергнув первоначально предложение Конституционной комиссии о проведении референдума и вернувшись к нему лишь в результате политического кризиса, возникшего в ходе работы седьмого Съезда.

В постановлении седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» предусматривается проведение референдума по основным положениям новой Конституции Российской Федерации 11 апреля 1993 года. В этой связи возникает много вопросов, сомнений, раздумий.

Прежде всего, отметим, что, как показывает практика принятия конституций, они, как правило, принимаются либо законодательным собранием, либо специально создаваемым или избираемым органом на основании специального закона. При этом закон принимается высшим законодательным органом исключительно для решения этой единственной задачи.

Повторюсь, идея о проведении референдума по основам конституционного строя настойчиво предлагалась Конституционной комиссией. Она обосновывала необходимость проведения референдума для того, чтобы обеспечить стабильность конституционного строя. При этом исходили из того, что в последующем после референдума внесение изменений и дополнений в Конституцию по ключевым позициям будет затруднено. Такой подход, с одной стороны, в значительной мере был оправдан при условии общественного согласия и хорошо проработанных основ конституционной реформы. С другой стороны, предлагаемый вариант принятия основ конституционного строя на референдуме существенным образом ограничивает конституционное право высшего представительного органа (Съезда, Верховного Совета), связанное с осуществлением им законодательных полномочий.

Но на седьмом Съезде решено на референдум вынести не основы Конституции или саму Конституцию, что тоже обсуждалось, а лишь основные положения или конституционные принципы будущего государственного устройства Российской Федерации. По сути же, в этих принципах речь в лучшем случае может идти лишь о «подтверждении» этих самых демократических принципов, провозглашенных Российской Федерацией в действующей Конституции. Поэтому исключительно важно, чтобы все те наши сограждане, кто потенциально сможет участвовать в референдуме, хорошо усвоили, что соответствует Конституции, а какие лозунги имеют антиконституционный характер, способствуют дестабилизации обстановки в стране.

Следовательно, необходимо четко разобраться в возможных механизмах, обеспечивающих стабильность конституционного строя и сохраняющих полномочия как высшей представительной, так и исполнительной власти. При этом главная задача — обеспечение стабильности в системе высших органов власти и в системе их взаимодействия, а также в вопросе национально-государственного и административно-территориального устройства российского государства.

Сегодня в нашем обществе никто не отрицает таких ценностей, как гражданские, политические и иные права и свободы человека, не стре-

мится устранить различные формы собственности и одинаковой степени их защиты. И практически ни одна политическая сила не предлагала изменить конституционные положения по данным вопросам. Но, тем не менее, на протяжении прошедшего года мы видели попытки разделить общество на реформаторов и антиреформаторов, — на «красно-коричневых» и «благородных». Кульминацией этих попыток и явились известные события на седьмом Съезде. Поэтому наверняка будут новые попытки «обойти» решения седьмого Съезда.

Главным, однако, остается вопрос: можно ли проблему разделения властей (то есть конкретные формы системы сдержек и противовесов) решить на референдуме? Убежден, что нет, так как решение этой проблемы подразумевает длительную работу по выработке соответствующих механизмов и требует ответа на очень большое число вопросов.

Рассмотрим это детальнее.

Надо иметь в виду одно очень существенное обстоятельство: вынесение на референдум вопроса об организации властей неизбежно приведет к тому, что оценивать будут не только механизмы их взаимодействия, но и конкретные политические личности, стоящие за той или иной политической структурой, лозунгами, действиями. В результате этого вполне вероятно, что властные конструкции будущей Конституции, несомненно, вновь будут подгоняться под правящих ныне лидеров, и стабильность конституционного строя еще раз подвергнется испытанию. Собственно, такой натиск в Верховном Совете испытываем постоянно при работе над новой Конституцией. Порою поражаешься: некоторые люди буквально исходят из аксиомы, что они бессмертны, требуя все новых и новых полномочий, которые, разумеется, не в состоянии исполнять.

Второй вопрос, который предлагают внести на референдум, — это вопрос о национально-государственном устройстве. Положительный исход референдума о целостности Российской Федерации мог бы стать базой для обуздания центробежных тенденций. Но и велика опасность того, что сама постановка подобного вопроса на референдум способна вызвать сильнейшие дезинтеграционные процессы. Не все республики, да и не только республики в составе Российской Федерации, по всей вероятности, согласятся с проведением подобного референдума. И поэтому здесь следует проявить максимум осторожности, взвешенности.

Таким образом, в результате того, что основные демократические ценности (права и свободы человека, рыночная, конкурентная, смешан-

ная экономика, основанная на равноправии форм собственности) практически никем не отрицаются, а вопросы об организации органов власти и национально-государственного устройства на референдуме в силу вышеуказанных причин однозначно решаться не могут, не было объективной необходимости в проведении референдума по основным положениям новой Конституции Российской Федерации. А если учесть, что вряд ли удастся ко времени проведения референдума в целом довести до конца работу по подготовке текста новой Конституции, нас ждет довольно много неожиданностей.

Трудно избавиться от впечатления, что предложение о проведении референдума в существующей критической обстановке не преследует скрытую цель получить поддержку народа в противостоянии с законодательной властью. В то же время уйти от этого решения на седьмом Съезде не представлялось возможным. Оно было бы воспринято как боязнь высшей представительной власти получить оценку народа. Проофициальная пропаганда, несомненно, извлекла бы из этого максимум «разрушительной пользы» в целях укрепления режима, который «пожирает» сам себя.

Но теперь решения по этому вопросу Съездом уже приняты. Поэтому одновременно с организационной подготовкой к референдуму для обеспечения конституционной стабильности необходим поиск таких механизмов, которые бы обеспечили процедуру принятия конституционных поправок, отражающих объективное состояние нашего общества.

В частности, изменения, вносимые в Конституцию, касающиеся вопросов федеративного устройства, следует однозначно принимать с учетом мнения субъектов Федерации. Это предполагает необходимость проведения с ними неформальных, «на бегу», а серьезных консультаций. При отказе ряда субъектов Федерации принимать конституционные поправки по этим вопросам их, возможно, не следовало бы даже рассматривать.

Разумеется, такой порядок применим лишь тогда, когда соблюдение конституционной законности станет нормой и для Федерации в целом, и для ее субъектов. В этом случае имеющиеся ныне нарушения федеральной Конституции, вопреки положениям которой принимаются в ряде случаев конституции российских республик, будут полностью исключены. Уже в силу этого, между прочим, не терпит отлагательства практическая деятельность правительственно-парламентской комиссии по реализации положений Федеративного договора, вопрос о которой руководство Верховного Совета поднима-

ло неоднократно на протяжении всего прошедшего года, после подписания Договора.

При подготовке референдума исключительно важно соблюдать договоренности, достигнутые в ходе работы седьмого Съезда народных депутатов и принятого соответствующего Постановления и его толкования — тоже данного Съездом.

Прежде всего, необходимо сформировать общие вопросы, выносимые на референдум в точном соответствии с достигнутыми на Съезде договоренностями. Напомню их суть. Она в том, чтобы всенародно обсудить основные положения конституционного строя, его принципы. Иначе есть опасность, что высший законодательный орган попадет в лужу.

Сегодня Конституционная комиссия предложила проект основных конституционных положений, вносимых на референдум. Надо признать, что они соответствуют вышеуказанному условию. Думается, что они могут послужить хорошей основой для последующего рассмотрения.

Тем не менее, во-первых, они излишне пространны, напоминают трактат. Представим себе, сколько же времени проведет избиратель в кабине в день референдума, если пожелает ознакомиться с текстом. И каждому ли это под силу?

Во-вторых, отдельные формулировки основных положений требуют доработки и по существу. Так, упоминание в ч. 2 параграфа 5 будущей Конституции о том, что единственным представительным и законодательным органом является Верховный Совет, может послужить формальным основанием для роспуска уже сегодня существующих ныне представительных органов (Съезда народных депутатов России, Верховных Советов республик, областных, краевых Советов). Кстати, именно на это делают ставку некоторые политические деятели из радикалов, тесно связанных с правящим политическим режимом. Не это ли подлинная цель инициаторов референдума? В связи с этим необходимо законодательно закрепить предложения о переходном периоде и ограничиться формулировкой о том, что система государственной власти основана на принципе разделения властей.

В-третьих, в предложениях отсутствует упоминание о Совете Министров и Конституционном Суде, что просто невозможно. Тем более уже очевидно: в новой Конституции необходимо существенно повысить роль Правительства, подконтрольного парламенту и формируемого им по представлению главы Правительства. Главу же Правительства, как и сейчас, представляет Президент для одобрения парламенту.

В-четвертых, следует особо указать на то, что государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма, обеспечивающем единство Российской Федерации и учет интересов субъектов Федерации на базе Федеративного договора.

В-пятых, требуется четко указать, что порядок и условия приобретения в собственность и отчуждения земли, недр и других природных объектов устанавливаются соответствующим законом.

Разумеется, предложенные основные положения не могут быть окончательным вариантом. Еще предстоит их согласование с Верховным Советом, Президентом Российской Федерации и Конституционным Судом, возможно, и внеочередным Съездом народных депутатов.

Ожидаю, что в ходе согласования, вероятно, могут быть предложены формулировки: «президентская республика», «парламентская республика». Вполне очевидно, что их нельзя предлагать на референдум в силу их бессодержательности и абстрактности. Известно, что не существует универсальных определений этих понятий, никому не ясно, где заканчивается «парламентская республика» и где начинается «президентская». Это — всего лишь сугубо теоретические, академические рассуждения, не имеющие практической ценности. Навязывание этих терминов ведется лишь с одной целью: увести общественное мнение от истины, разделить людей на «праведных» (сторонников усиления президентской власти) и «неправедных» («антиреформаторов», «всех этих депутатов-реакционеров») и установить какую-либо разновидность диктаторского режима (режим охлократии). Напомню, что революционно-взрывной материал гигантской силы начал накапливаться в России в связи с разгоном царем IV Государственной Думы.

В некоторых политических кругах усиленно навязывается вынесение на референдум вопроса о принятии новой Конституции Учредительным собранием. Данное предложение исключительно коварное, направлено на взрыв целостности страны. К тому же оно явно противоречит Постановлению «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» и официальному толкованию этого Постановления, которое дал Съезд народных депутатов. Под основными положениями Конституции понимаются: общие принципы общественного строя, организации и деятельности органов власти, основы правового положения личности и др.

Предложение о принятии Конституции Учредительным собранием относится к порядку ее принятия и, соответственно, не может быть предметом референдума ни до 11 апреля, ни 11 апреля. Другие же референдумы в соответствии с договоренностью на Съезде в этот период не должны проводиться.

Судя по опыту, существует опасность и того, что общество незадолго до референдума может столкнуться с какими-либо иными, ранее не согласованными требованиями, с тем, чтобы включить их в качестве альтернативных. В связи с этим Верховному Совету необходимо установить, что после опубликования основных положений предложения по дополнению и изменению формулировок не должны вноситься.

Надо в полной мере использовать указанное выше толкование постановления седьмого Съезда, сделанного по требованию группы депутатов. Толкование не дает никаких возможностей для постановки на референдум и проведения его по иным вопросам, кроме как принципов и общих положений Конституции ни до, ни 11 апреля 1993 года. Здесь какая-либо «связка» исключается решением высшего законодателя, высшей власти в стране.

Возможно, было бы целесообразно для обеспечения конституционной законности при подготовке и проведении референдума незадолго до него начать работу восьмого Съезда народных депутатов, который бы мог рассмотреть ход подготовки к референдуму. В этих целях восьмой Съезд народных депутатов мог бы проходить в два этапа — первый этап должен предшествовать референдуму, а второй провести сразу же после референдума.

Предстоит четко разобраться и с вопросом о подведении итогов референдума. Конституционная комиссия при обсуждении вопроса о работе над новой Конституцией предложила, на мой взгляд, неверный подход, суть которого в том, чтобы итоги референдума подводились на основании ч. 3 ст. 35 Закона о референдуме, а не на основании ч. 4 той же статьи, которая определяет процедуру подведения итогов при принятии изменений и дополнений Конституции. Полагаю, что это не случайно — такой вариант подведения итогов будет предлагаться и при проведении референдума по основным положениям новой Конституции. Повторяю, это было бы неверным, поскольку такой подход предлагает включение выносимых положений в текст Конституции. И следовательно, сторонники такого подхода исходят из того, что референдум 11 апреля по своей сути является референдумом по принятию части новой Кон-

ституции Российской Федерации, в то время как на деле речь идет лишь об основных положениях, принципах, пронизывающих всю Конституцию, и, следовательно, их невозможно «включить» в будущую Конституцию как ее «часть».

При наличии альтернативных вариантов, в случае руководства ч. 4 ст. 35 Закона о референдуме, возможно, что варианты не получат требуемого числа голосов. В этом случае, по-видимому, придется Съезду сформировать новую Конституционную комиссию и разработать более качественный проект новой Конституции Российской Федерации.

Надо иметь в виду и одно исключительно важное обстоятельство: если референдум не получит большинства как в целом, так и среди населения субъектов Федерации, — это резко ослабит государственную власть вообще, а «инициаторы референдума», несомненно, должны уйти в отставку. Новые выборы как Президента, так и депутатского корпуса России станут абсолютно неизбежны. Поэтому нам всем надо в сотрудничестве готовиться и к такому варианту развития событий. Здесь надо уходить от маневрирования, политических игр и иных «забав» наподобие тех, которые мы наблюдали в ходе шестого и седьмого Съездов народных депутатов, и думать не о личных интересах, а об интересах людей, государства.

Если же этого не случится и референдум даст положительные результаты, Верховному Совету вместе с Конституционной комиссией предстоит напряженная работа с тем, чтобы девятый Съезд народных депутатов принял новую Конституцию и определил время вступления Конституции в силу, принял новый избирательный закон, да и всю «технологию» переходного периода. Разумеется, в этот период необходимо отсечь какие бы то ни было антиконституционные замыслы, направленные на ликвидацию высших представительных органов власти. Включая попытки реанимировать тени прошлого, в том числе трагически знаменитую идею «учредилочки», само выдвижение которой лишь иллюстрирует теоретическую несостоятельность «новых радикальных идеологов», идеологов-зомби, лишенных исторической памяти.

Следовало бы помнить: ничто так сильно не укрепило Ленина и Троцкого в 1917–1918 годах, как выдвижение их противниками, в том числе и белым движением, знамени Учредительного собрания. Ненавистная в народе «учредилочка», не имевшая в нем прочных корней, поскольку сами принципы выборов в нее исключали подлинно представительный характер, еще задолго до первого заседания Учредительного

VI. Мнения о конституционном кризисе (январь-апрель 1993 г.)

собрания превратилась в общественном мнении России в предмет насмешек и издевательств. А сколько иронических карикатур помещалось в тогдашних газетах и журналах на счет этой самой «учрединки», по сути, превратившейся в говорильню!

Так что и без матроса Железняка в Октябре 1917 года Учредительное собрание уже агонизировало. Об этом помнят лишь время да бесстрастные архивы.

Не худо бы знать все это новым идолам и идолопоклонникам, всем, кто будоражит общественное мнение, предлагая в очередной раз ложные ценности и великие потрясения, цинично давая взамен лишь пустые обещания.

VII. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО¹

¹ Перевод материалов данного раздела подготовлен в Фонде конституционных реформ И.В. Комиссаровым и М.Ю. Масловым под общей редакцией С.Н. Станских.

СОДЕРЖАНИЕ ПАПКИ УЧАСТНИКА СЕМИНАРА¹

Роберт Шарлет. Как пользоваться данным сборником

Роберт Шарлет. Текущий российский политический кризис и борьба за новую Конституцию

I. О России

A. Введение

1. Возрождение России: исследование России // Экономист. 1992. 5 дек. С. 3.
2. Возрождение российского государства // Исполнительная власть и советская политика: рассвет и закат Советского государства (*Ойген Хаски*, в ред. 1992. С. 249)

B. Политическая и правовая структура Российского государства

1. *Александр Мишкин.* Российская правовая система в августе 1991: конец советской системы и начало российской демократической системы (1991) (выдержки)

C. Конституционная политика в России

1. *Роберт Шарлет.* Путь конституционализма // Перестройка – эра политики (Роберт Т. Губер и Дональд Р. Келли, в ред. 1992. С. 22-26).
2. *Роберт Шарлет.* Политика конституционализма // Советский конституционный кризис. 1992. С. 105-08.
3. *Александр Рар.* Русский парадокс: демократы поддерживают чрезвычайные полномочия. RFL/RE исследовательский отчет. 1992. 4 дек. С. 13.
4. *Серж Шмеманн.* Российский Парламент колеблется между законом и властью // Нью-Йорк Таймс. 1992. 13 дек. С. 2.
5. *Стивен Эрлангер.* Две российские звезды в театре демократии // Нью-Йорк Таймс. 1992. 16 дек. С. 14.

¹ Governing Russia: Developing a Constitution for a Democratic Society. Briefing Book. Washington, D.C., 1993.

Данный и последующий материалы (с. 1093–1103 данной книги) были включены в информационную папку участников российско-американского семинара «Государственное управление в России: разрабатывая Конституцию для демократического общества» (Governing Russia: Developing a Constitution for a democratic Society. Briefing book. Washington, D.C., 1993), подготовленную в рамках Программы правовой инициативы стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов (ABA CELLI) по заказу Конституционной комиссии Российской Федерации.

Семинар состоялся в Вашингтоне (Округ Колумбия, США) 25–29 января 1993 г. с участием представителей Конституционной комиссии Российской Федерации в дни инаугурации 42-го Президента США Билла Клинтона. Некоторые другие материалы семинара см. в Книге 1 тома 4 настоящего издания.

Текст дается в переводе с английского языка. – *Примеч. ред.*

VII. Международное сотрудничество

6. *Селестин Болен*. Трагическая ошибка Ельцина // Нью-Йорк Таймс. 1992. 14 дек. С. 22.
7. О.Г. Румянцев о важности согласия по референдуму // Российская газета. 1992. 15 дек. (в Службе информации зарубежного вещания (СИЗВ)).
8. О.Г. Румянцев. Румянцев настаивает на двухмесячной задержке в вопросе о референдуме // 1992. 17 дек. (в СИЗВ).
9. Выдержки из СИЗВ о декабрьском Конгрессе.

II. Появление доктрины разделения властей

A. Законодательная и исполнительная ветви власти

1. *Ойген Хаски*. Взаимоотношения законодательной и исполнительной власти // Исполнительная власть и советская политика: рассвет и закат Советского государства (Ойген Хаски, в ред. 1992 г. С. 83).
2. Хасбулатов описывает возможности для будущего // Независимая газета. 1992. 24 ноябр. (в СИЗВ).
3. Ельцин призывает людей к референдуму // Москва, Радио России, 10 декабря 1992 г. (в СИЗВ).
4. Хасбулатов произносит ключевое слово // Москва, Радио России, 14 декабря 1992 г. (в СИЗВ).

B. Роль Конституционного Суда

1. Российский Съезд формирует Конституционный Суд // ТАСС, 30 октября 1991 г. (доступно в Lexis-Nexis¹).
2. *Литер Б. Мэггс*. Применение Билля о правах в сумерках Советского Союза // Юридический вестник Университета Иллинойса. 1992. С. 1049.
3. *Карла Торсон*. Наследие Комитета конституционного надзора СССР. RFL/RE исследовательский отчет, 27 марта 1992 г. С. 55.
4. Взгляд на вердикт в деле Коммунистической партии: исследование политических аспектов слушания // Известия. 1992. 2 дек. (в СИЗВ).
5. Зорькин выносит вердикт // Известия. 1992. 2 дек. 1992 г. (в СИЗВ).
6. Председатель Конституционного Суда защищает условный референдум // 10 декабря 1992 г. (в СИЗВ).
7. Зорькин обращается к Съезду // Москва, Российская телевизионная служба, 1 декабря 1992 г. (в СИЗВ).
8. *Роберт Шарлет*. Возникновение культуры прав человека и ее пределы // К «верховенству права» в России? (Дональд Д. Барри, в ред. 1992 г. С. 204-08).

¹ Американская электронная база данных Lexis-Nexis была основана в 1973 году. В настоящее время база данных Lexis-Nexis содержит более 5 млрд. документов из 32 000 постоянных источников. — *Примеч. ред.*

III. Отношения центр-периферия в Российской Федерации

1. Эдвард Уокер. Новая российская конституция и будущее Российской Федерации // Форум Института Хариманна. 1992. Июнь.
2. Татарские федералисты противостоят новой Конституции // Москва, Интерфакс, 24 ноября 1992 г. (в СИЗВ).
3. Татарстан призывает отложить принятие Конституции // Москва, Интерфакс, 24 ноября 1992 г. (в СИЗВ).
4. Принятию Конституции Татарстана сопротивляются представители Москвы. Обзор текущей советской прессы (1992 г.)
5. Татарстанский лидер обсуждает новую Конституцию // Российские вести, 21 ноября 1992 г. (в СИЗВ).

IV. Конституционный референдумный процесс

1. Речь председателя Конституционной комиссии, народного депутата Олега Румянцева на VII Съезде народных депутатов Российской Федерации // Официальное кремлевское международное новостное вещание, 4 декабря 1992 г. (доступно в Lexis-Nexis).
2. А.А. Гольцблат. Принятие новой Конституции (выдержки).

Приложение А: Конституционные документы

1. Проект Конституции Российской Федерации (ноябрь 1992 г.)
2. Федеративный договор, 14 марта 1992 г.
3. Проект Основных принципов новой Конституции Российской Федерации от 14 декабря 1992 г., подготовленный членами Конституционной комиссии Российской Федерации и членами консультативного совета Конституционной комиссии Российской Федерации
4. Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации».
5. Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 г. «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».
6. Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 14 декабря 1992 г. «О толковании отдельных положений Постановления седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации».
7. Закон Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации».

Приложение В: Вопросы конституционного строительства

1. Джованни Сартори. Ни президентство, ни парламентаризм, апрель 1992 г. (будущая публикация).
2. Томас Кронин. Прямая демократия (1992. С. 182).

3. *В. Коков.* О конституционной реформе системы исполнительной власти в свете Федеративного договора // Конституционный вестник. 1992. Ноябрь.
4. *М. Николаев.* О форме правления в проекте Конституции Российской Федерации // Конституционный вестник. 1992. Ноябрь.
5. *Ю. Болдырев.* Интервью с начальником Контрольного управления России Юрием Болдыревым // Конституционный вестник. 1992. Ноябрь.

Биографии членов делегации Конституционной комиссии России

*Роберт Шарлет,
Юнион-колледж
Шенектади, Нью-Йорк*

**Как пользоваться
этим кратким сборником**

Очевидно, что в России действует конституционный «конвент». Его истоки берут свое начало во времена, когда бывший Советский Союз возглавлял Горбачев. В духе его амбициозной программы реформ, названной «перестройка», посредством относительно открытых и состязательных выборов был избран действующий в настоящее время российский Съезд народных депутатов. Новый сверхпарламент, в свою очередь, избрал из числа своих депутатов Верховный Совет как постоянно действующий законодательный орган, причем председателем обоих органов стал Ельцин и назначил ныне действующую Конституционную комиссию Российской Федерации. Ельцин стал первым народно избранным Президентом России.

С 1990 г. Россия, или Российская Федерация (сейчас используются оба наименования), стремится на конституционном уровне по-новому определить себя не как однопартийный авторитарный режим, а как демократическую политическую систему. В отличие от американского Конституционного конвента, который характеризовался аристотелевским единством времени, места и действия, российский конституционный конвент существует на протяжении нескольких лет во множестве мест и представлен многочисленными, иногда меняющимися участниками — отдельными людьми и учреждениями. Данный семинар российской Конституционной комиссии в Вашингтоне, округ Колумбия, проводимый под эгидой программы правовых инициатив для Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов (ABA CEELJ), — лишь очередной этап разработки новой российской Конституции. На этом мероприятии группа выдающихся российских и американских конституционалистов осуществит обмен идеями относительно доработки нынешнего варианта проекта Конституции Российской Федерации.

Этот момент в российской конституционной истории вполне может стать ключевым для будущего демократического развития Российской Федерации. Пережив злосключения последних лет, в том числе неудачный августовский путч 1991 г., окончательный распад СССР и беспокойный первый год посткоммунистической независимости России, Конституционная комиссия и процесс разработки проекта Конституции подошли к критическому моменту. Теперь, как полагают участники семинара, Россия находится в глубоком политическом кризисе, связанном с формой ее конституционного будущего. В надежде найти безопасный путь, чтобы пройти через трудный переходный период, на весну был назначен конституционный референдум.

В рамках АВА СЕЕЛ составлен этот краткий сборник российских и американских комментариев «Государственное управление в России: разрабатывая Конституцию для демократического общества», чтобы помочь американским участникам сориентироваться в соответствующих аспектах российского конституционного развития и чтобы они, в свою очередь, могли быть полезными своим российским гостям и коллегам во главе с народным депутатом Олегом Г. Румянцевым, ответственным секретарем российской Конституционной комиссии. Понимая, что времени на чтение остается мало, составители тщательно отобрали следующие далее материалы, вынесли в начало каждого раздела общие положения находящихся в нем статей и оформили сборник как приложение к повестке дня семинара, чтобы обеспечить читателю-участнику быстрый доступ к текстам.

Открывает сборник краткое эссе «Текущий политический кризис в России и борьба за новую Конституцию» (Шарлет), которое показывает контекст, необходимый для понимания последующих статей, рассказывая о стадии конституционного кризиса в последние недели и месяцы. В качестве «вводной» информации для семинара читателю предлагается недавний обзор по России из журнала *The Economist* (I-A-1), а желающим более глубоко разобраться в предмете — первое краткое западное исследование нового российского государства Хаски, включающее в себя несколько полезных схем и таблиц (I-A-2). Переходя ко второму разделу, посвященному российской «политической и правовой структуре» (I-B), участник семинара может ознакомиться с кратким введением Мишкина к действующей российской Конституции (I-B-1).

Следующий раздел «Государственное управление в России» посвящен современной конституционной политике России и представляет несколько очень коротких текстов (I-C). Сначала в выдержке из статьи «Путь конституционализма» (Р. Шарлет) рассматривается рецепция в России западных конституционных идей. (I-C-1). Вторая выдержка «Политика конституционализма» (I-C-2) служит фоном для следующих статей о нынешнем конституционном кризисе в России. Следующие четыре текста, три из которых взяты из газеты «New York Times», содержат обзор ближайших перспектив недавней борьбы на захватывающем декабрьском съезде в Москве между

реформаторами и консерваторами за конституционные полномочия (I-C-3-6). Для читателя было бы полезно просмотреть эту пару текстов. Мы настоятельно рекомендуем к прочтению последние два кратких текста, написанные депутатом Румянцевым. (I-C-7 и 8). В этих речах, произнесенных в конце декабрьского Съезда, которые переведены из российской прессы, он выражает свои надежды и соображения относительно весеннего конституционного референдума.

Часть II книги — «Доктрина разделения властей» — состоит из двух разделов, каждый из которых предназначен для того, чтобы дать читателю наиболее важные сведения по основным секциям семинара. В первом разделе о взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти (II-A) все участники соответствующих секций должны прочитать исследование Хаски по теме, в котором поздний советский опыт превосходит современную российскую дилемму (II-A-1). Для соотнесения прошлого с настоящим полезны три речи из Информационной службы зарубежного вещания (FBIS), Американского государственного переводческого агентства, на тему борьбы за конституционные полномочия в декабре (II-A-2-4). Для участников других секций семинара будет достаточно прочитать речи споривших друг с другом в декабре президента Ельцина и спикера Парламента Хасбулатова (II-A-3 и 4).

В следующем разделе (II-B) участники секции о Конституционном Суде должны прочитать первые пять текстов, в том числе комментарий Мэггса о советском предшественнике Суда (II-B-2). Для тех, кого интересует развитие правовой культуры, — выдержка II-B-8. Другим участникам необходимо прочитать только объявление ТАСС о создании Суда, краткий анализ Торсон и комментарий Председателя Суда Зорькина относительно грядущего референдума (II-B-1, 3, 5). В третьем разделе о взаимоотношениях центра и периферии или, иначе говоря, о вопросе федерализма (III), все участники обязательно должны прочитать несколько страниц краткого эссе Уокера (стр. 4–11); половину его составляют таблицы, наглядно раскрывающие необычайную сложность конституционного закрепления федерализма в России. Участники секции федерализма должны также прочитать четыре газетных статьи о Татарстане, предлагаемые для практического изучения одной из автономных республик Российской Федерации, едва ли не сильнее всех стремящейся к независимости (III-2-5).

Последние секции семинара будут посвящены конституционному референдуму, запланированному на весну, как части более глобального процесса ратификации, планируемого на 1993 г. В разделе IV представлены две очень уместные вспомогательные подборки. Участники секции могут прочитать и речь Румянцева, и выступление «технического» характера его коллеги по делегации А.А. Гольцבלата (IV-1 и 2). Прочие могут ознакомиться с обзором в IV-2.

Книгу завершают два приложения, включающие в себя собрание основных российских конституционных документов (Приложение А) и ряд западных и российских комментариев по вопросам «конституционного строительства», в частности, транснациональный сравнительный анализ возможных вариантов системы управления, проведенный Сартори (Приложение В, особенно В-1). Все участники семинара должны будут обращаться к проекту российской Конституции (Приложение А-1), а специалисты по федерализму — также к Федеративному договору (Приложение А-2). Поскольку сильно измененная советская Конституция России 1978 г. остается в силе, приводится также Закон, содержащий последние внесенные в нее изменения (Приложение А-7). Наконец, те, кто заинтересован в дальнейшем изучении темы, возможно, захотят сейчас или позднее прочитать те или иные дополнительные источники (Приложение В-1-5).

В конце помещены краткие биографии членов российской конституционной делегации, а также страница с указанием различных авторов этого краткого сборника, который был составлен под руководством директора АВА СЕЕЛ Малькольма Л. Рассела-Эйнхорна с помощью Анджелы Конвей, специалиста по СНГ.

Роберт Шарлет,
профессор политических наук
Юнион-колледжа, Шенектади, Нью-Йорк

Текущий политический кризис в России и борьба за новую Конституцию

Западные экономисты, консультирующие Москву, говорят о том, что неудача в последовательном проведении радикальной экономической реформы повлекла за собой текущий политический кризис в России. В данном суждении путается причина и следствие. Наоборот, происхождение текущего экономического кризиса в России берет начало в политике, в неразрешенных вопросах о власти. Вне зависимости от достоинств и недостатков экономической шоковой терапии Джеффри Сакса¹ она была с самого начала обречена по причине неспособности российского руководства договориться о новых правилах политической игры. Старая игра, основанная на монополии коммунистической партии на власть, погребена под руинами, а

¹ Джеффри Дэвид Сакс (Jeffri David Sachs) — известный американский экономист; консультант российского Правительства по вопросам первых экономических реформ. — *Примеч. ред.*

новые конституционные формы не были полностью реализованы ввиду недостатка согласованности внутри системы управления. В условиях нехватки единой политической воли, рабочих отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти и эффективной административной системы не оказалось последовательной или эффективной движущей силы для проведения экономической политики. В результате бессчетные экономические декреты Ельцина пропали всуе, приватизация движется со скоростью улитки, промышленность плывет по течению, не реагируя ни на указания сверху, ни на рыночные силы.

Россия, будучи главным государством-преемником горбачевского СССР, унаследовала громоздкую двухъярусную законодательную систему, выбранную по правилам, которых придерживалась коммунистическая консервативная часть, всенародно избранное президентство в качестве исполнительной власти, которое было небрежно привито двойному парламенту, слабую и фрагментарную судебную власть, которую венчает новый и не прошедший проверки Конституционный Суд, а также старую централизованную неуклюжую советскую бюрократию, в настоящий момент сокращенную, но уже не чувствующую над собой той жесткой организационной дисциплины, которая шла от прежней коммунистической партии. Большинство из этих институтов появились на свет в период между годом или тремя назад, ощущают нехватку необходимой поддержки в виде политической и правовой культуры и были созданы независимо друг от друга, а не в качестве частей чего-то единого целого. Эта цельность больше имеет сходство с машиной Руба Голдберга¹, нежели с хорошо налаженной политической системой.

Поэтому неизбежно, что российская политика в первые годы своей независимости попала под влияние горстки сильных личностей, для которых эти незакаленные институты служили в первую очередь в качестве декораций для их собственных представлений. Над сценой маячат Ельцин и его недавно отставленный советник Геннадий Бурбулис, последний — российский Хальдеман и Эрличмен²; Руслан Хасбулатов, властолюбивый спикер парламента; Егор Гайдар, действующий до середины декабря премьер-министр и рулевой экономики; а также Олег Румянцев, секретарь Конституционной

¹ Рубен Люциус Голдберг (Reuben Lucius Goldberg) — американский автор комиксов середины XX в., инженер по образованию; прославился тем, что рисовал схемы чрезвычайно сложных и запутанных механизмов. — *Примеч. ред.*

² Гарри Роббинс Хальдеман (Harry Robbins Haldeman) и Джон Дэниэл Эрличмен (John Daniel Ehrlichman) — ближайшие помощники и советники бывшего Президента США Р. Никсона; были замешаны в Уотергейтском скандале. — *Примеч. ред.*

комиссии, у которого есть шанс стать российским Мэдисоном¹. Находятся на периферии, но играют все более растущие роли Вице-президент Александр Руцкой, Росс Перот² российской политики; Председатель Конституционного Суда Валерий Зорькин, «честолюбивый» Джон Маршалл³; и Аркадий Вольский, представитель сильного военно-индустриального лобби, Гражданского Союза.

Единственный способ, посредством которого столь различные игроки могут быть вписаны в единый сценарий, — принятие новой Конституции Российской Федерации, — ускользнул от них. Перед весенней сессией российского Съезда народных депутатов в обществе циркулировало несколько проектов новой Конституции. Проект Конституционной комиссии был в целом одобрен, однако отправлен на доработку. Непринятые положения проекта касались разделения властей между законодательной и исполнительной ветвями власти, а также между центральным российским правительством и субъектами Российской Федерации. На повестке дня стоит вопрос о том, быть России президентской или парламентской республикой или, возможно, смешанной, как Франция, а также — быть ли ей федерацией с сильным центром или такой, что дарует «государственные права» своим беспокойным этническим меньшинствам. Новая Конституция, разумеется, не станет панацеей от всех проблем России, однако она будет сигнализировать о достижении политического согласия на условиях дальнейшего поиска консенсуса. А тем временем Съезд вновь внес существенные изменения в лоскутное одеяло Конституции РСФСР 1978 года, которую Ельцин окрестил «тормозом» продолжения реформ.

К концу лета попытка правительства Гайдара провести экономическую шоковую терапию без буфера четкой системы политических взглядов привела российскую экономику на макроуровне к самому краю, добавив еще огня к уже имеющемуся политическому кризису. В атмосфере обилия слухов о новом государственном перевороте Ельцин осенью предпринял уверенные шаги для укрепления своей позиции перед декабрьским Съездом. Имея в своем распоряжении право принятия указов, он запретил деятельность возникшего экстремистского Фронта национального спасения⁴ и, отдельно от этого, перевел службу охраны парламента в 5000 человек из под-

¹ Джеймс Мэдисон-мл. (James Madison, Jr.) один из отцов-основателей США и авторов их Конституции. — *Примеч. ред.*

² Генри Росс Перот (Henry Ross Perot) — американский бизнесмен из Техаса, баллотировавшийся на пост Президента США в 1992 и 1996 гг. — *Примеч. ред.*

³ Джон Маршалл (John Marshall) — Председатель Верховного Суда США в 1801—1835 гг. — *Примеч. ред.*

⁴ См. Указ Президента РФ от 28 октября 1992 г. № 1308 «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1992. Ст. 2518. — *Примеч. ред.*

чинения спикера Хасбулатова в ряды регулярной милиции. Заигрывая со своими националистическими критиками, Ельцин предпринял ряд символических ходов на международной арене касательно дела о Японии и Курильских островах, а также вывода российских солдат из стран Балтики. Затем, накануне Съезда, Ельцин, казалось, почти заключил сделку с Вольским, спасая рыночную стратегию Гайдара путем смягчения ее острых углов, однако одиннадцатичасовые переговоры были внезапно прекращены, и обе стороны лишь ужесточили свои позиции.

Тем не менее в период между весенней и декабрьской сессиями Съезда главным событием в политической жизни России было семимесячное рассмотрение Конституционным Судом «дела о Коммунистической партии». Это было самым обескураживающим процессом первых лет деятельности Суда, поскольку он пытался утвердить себя в качестве третьей ветви власти в рамках возникающей системы разделения властей. Дело возникло по запросу о конституционности Указа Президента Ельцина от 1991 года, запрещавшего Коммунистическую партию и национализировавшего все ее обширное имущество. Суд также принял во внимание встречный иск с либеральной стороны, который оспаривал, соответственно, конституционность Коммунистической партии, соединив оба противоположных иска в одно дело. Таким образом, Конституционный Суд стал еще одним местом рассмотрения дела в продолжающейся политической борьбе между Ельциным и реформаторами и их консервативной парламентской и внепарламентской оппозицией. Самое лучшее, что мог в столь сложных обстоятельствах сделать Председатель Зорькин, так это провести Суд через столь в высокой степени политически ангажированное дело, приняв соломоново решение, которое дало что-то каждой из сторон за день до открытия декабрьского Съезда.

Как и ожидалось, Съезд превратился в место решающего поединка, в котором номинальным языком была экономика, хотя реальный спор был вокруг политики. Центральным вопросом, хотя и тщательно маскируемым на протяжении всего 1992 года драматической политикой по отпуску цен, приватизационными схемами и программой ваучеризации, оставался все тот же: «Кто должен управлять Россией?». Таким образом, в переводе сильнейшие опасения Гайдара по поводу растущей инфляции означали необходимость усиления президентской власти в экономике, в то время как настоятельная жалоба Гражданского Союза на падение производства была на самом деле стремлением к гегемонии парламента. Подтекстом спора является противопоставление жесткой денежной политики свободной, ускоренной децентрализации — частичному возврату к централизации, полной приватизации земель — частичной, а также неизбежности банкротств и массовой безработицы — продолжению субсидий и руководства со стороны государства.

В ключевой схватке за конституционные полномочия конфликт вылился в претензии Ельцина на усиление исполнительной власти и его попытки

назначить Гайдара премьер-министром (обе отклонены) и старания оппозиции установить полное парламентское верховенство над кабинетом (неудачно). Преподнеся сюрприз в виде выбора Виктора Черномырдина, умеренного экономиста, на пост нового премьер-министра, Президент Ельцин потерпел серьезную политическую неудачу. И хотя реформистский кабинет остался почти не тронутым, к началу января ельцинские экономические реформы уже были замедлены частичным восстановлением субсидий или установлением потолка цен на топливо, хлеб, молоко и детскую еду.

Безвыходное государственное положение между Президентом и парламентом продолжится до следующего раунда, весеннего референдума по проекту Конституции, посредником в котором выступает Председатель Конституционного Суда Зорькин, как путь выхода из кризиса. До тех пор борьба будет идти вокруг формы правления (имеющийся на данный момент проект исключает из системы органов Съезд), равно как и выбора времени для референдума — до апрельского Съезда (предпочтительнее для Ельцина) или после (для Хасбулатова)? Тем временем, в отсутствие возможности конституционного разрешения фундаментального политического кризиса производный от него вопрос «Что делать России в будущем, или Как вести экономическую реформу?» будет и дальше ожидать недвусмысленного ответа.

**ПИСЬМО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА СЕНАТА
СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ
ПО ДЕЛАМ ЮСТИЦИИ¹**

Уважаемый г-н Румянцев!

Для меня было большим удовольствием встретиться с Вами вчера. Несмотря на то что я часто встречаюсь с иностранными представителями, лишь немногие из них занимаются столь важным делом, как разработка новой конституции для нации, имеющей столь огромное значение для мирового порядка, каковой является Россия.

Я очень заинтересовался идеей Российского конституционного центра, который Вы создаете. Для выработки новой Конституции требуется не только сам процесс разработки и одобрение в первом чтении, но и постоянно проходящее обсуждение, в процессе которого будут создаваться предпо-

¹ ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 42.

В момент сдачи в печать этой книги было установлено, что данная переписка велась не в начале 1993 г., а в июле 1992 г. — *Примеч. ред.*

сылки для нового (конституционного) порядка в общественном сознании и его одобрения. Конституционный центр может внести неоценимый вклад в данные усилия.

Я не знаю определенно, какую наилучшую помощь может оказать Сенат США в деле поддержки нового Центра и Ваших больших усилий.

Как я уже упоминал, я намереваюсь посетить с визитом Россию в ближайшем будущем, во время которого я надеюсь побеседовать с Вами и Вашими коллегами в любое время и в любой формальной или неформальной обстановке, которые Вы сочтете подходящими. Тем временем мой сотрудник будет поддерживать контакт с д-ром Испахани для обмена идеями в отношении того, как мы можем помочь Вам одолеть столь непростую задачу.

Я желаю Вам успеха в том, в чем так остро нуждается Россия

**Искренне Ваш,
Джозеф Р. Байден¹,
Председатель Комитета по делам юстиции,
Председатель Подкомитета по европейским делам**

Проект

**ПИСЬМО
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ²**

Председателю Комитета по делам юстиции,
Председателю Подкомитета по европейским делам
г. Джозефу Р. Байдену

Уважаемый г. Байден!

Искренне благодарю Вас за те добрые пожелания и оценки, которые Вы направляете в адрес моей скромной деятельности по созданию Конституции новой России.

Ваше желание помочь созданию Российского центра конституционной реформы придает новый импульс и оптимизм в нашей работе в этом направлении. Благодарю Вас.

Ваш вопрос о форме помощи Сената США в создании нашего Центра было бы целесообразнее подробнее обсудить на нашей встрече во время Вашего визита в Россию. В двух словах могу лишь сказать, что эта помощь могла бы носить моральный, информационный характер, а также в виде непосредствен-

¹ В настоящее время избран Вице-президентом США.

² ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 311. Л. 41.

Обмен мнениями Венецианской комиссии и КК РФ (Москва, 17 февраля 1993 г.)

ных контактов специалистов нашей Комиссии с коллегами из США. Надеюсь, все эти вопросы обсудить с Вами во время Вашего визита в Россию. Еще раз благодарю Вас за теплые слова и Вашу любезную готовность поддержки.

**Искренне Ваш
О.Г. Румянцев**

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО

CDL(1993)015e-restr
г. Страсбург, 15 марта 1993 г.

Обмен мнениями с Конституционной комиссией Российской Федерации (г. Москва, 17 февраля 1993 года)¹

17 февраля 1993 года в Москве состоялась встреча делегации в составе членов и экспертов Европейской комиссии за демократию через право с представителями Конституционной комиссии Российской Федерации. Список участников прилагается.

Обмен мнениями основывался на письменных отчетах, представленных господами Эрбие (Mr Herbiet), Ла Перголой (Mr La Pergola), Маркешем Гедешем (Mr Marques Guedes), Розасом (Mr Rosas) и Швайсфуртом (Mr Schweisfurth).

Разделы, касающиеся основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также гражданского общества

Г-н Маас-Геестеранус (Mr Maas-Geesteranus) отметил, что сосуществование двух глав может привести к возникновению проблем согласованности и определения объема права. Например, на свободу самовыражения или на право собственности в действительности влияют ограничения, установленные в главе о гражданском обществе. Кроме того, требуется прояснить смысл положения о праве собственности на землю, недра и т.п., содержащегося в статье 58.1.

Г-н Розас заявил, что перечень гражданских и политических прав является слишком длинным и требует сокращения до основных положений.

Правовой статус прав, гарантированных законом, а не Конституцией (ст. 13.2), неясен, а в общих положениях об ограничениях (ст. 13.3 и 15) сле-

¹ Перевод с английского языка. Архив ФКР. Текст документа размещен на официальном сайте Венецианской комиссии Совета Европы <www.venice.coe.in>.

довало бы использовать формулировки соответствующих положений Европейской конвенции о защите прав человека.

Следует пересмотреть определение чрезвычайного положения (ст. 126) и предусмотреть соответствующие гарантии (ст. 129).

Г-н Данилов объяснил, что раздел, касающийся гражданского общества, был включен с целью предотвращения возврата к деспотизму.

Раздел, касающийся федеративного устройства

По мнению г-на Маас-Геестерануса, территория и компетенция субъектов Федерации четко определены в Главе XII, и их нельзя изменять без согласия соответствующего субъекта. Также положительной особенностью является возможность перераспределения полномочий между субъектом Российской Федерации и самой Российской Федерацией (ст. 79). Однако право РФ предоставлять этим субъектам статус в соответствии с федеральным законом (Ст. 74.4) противоречит принципу федерализма.

Налоговый режим субъектов (право облагать налогами или обязательство РФ передавать им часть федеральных налогов) установлен нечетко, и это оказалось самой большой недоработкой в тексте. В Конституции следовало бы четко определить федеральные и местные налоги.

Также могли бы возникнуть проблемы и в случае проведения федерального референдума (ст. 75.2), отменяющего местные референдумы по вопросам изменения границ РФ.

Г-н Люхтерхандт (Mr Luchterhandt) добавил, что неясно, кем именно сохраняется суверенитет — многонациональным народом РФ (ст. 1.2) или народом каждого субъекта (ст. 7).

Более того, отсутствовало какое-либо упоминание о праве субъектов принимать свою собственную конституцию согласно лишь требованиям Конституции РФ.

Раздел, регулирующий законодательную власть в РФ

По мнению г-на Бодуэна (Mr Beaudoin), предусмотренная двухпалатная система лучше всего подходит для федеративного государства. Хотя, в принципе, предоставление одинакового количества мест в Федеральном Собрании для каждого субъекта независимо от размера и является обоснованным, оно в некоторых случаях могло бы вызвать недовольство.

Раздел, регулирующий судебную власть в РФ

Г-н Маркеш Гедеш сказал, что остаются открытыми два основных варианта: рассредоточенный контроль со стороны всех судов или централизованный контроль со стороны Конституционного Суда. Последняя система, которая и была выбрана составителями российской Конституции, более всего подходила для страны, в которой существовали различные правовые

системы и действовали различные юрисдикции: Конституционный Суд в этом случае выступает в качестве «суда всех судов».

Однако в статье 108.4 отсутствует ясное описание правовых последствий решений Конституционного Суда.

Г-н Данилов высказал возражения по поводу того, что любое упущение в тексте позднее должен дополняться прецедентным правом. Также было сочтено, что для такой страны, как Россия лучше подошла бы система рассредоточенного контроля.

Процедура принятия Конституции

Г-н Шейнис объяснил, что было вынесено предложение о проведении референдума по проекту Конституции, но, по-прежнему, неясно, как перед гражданами поставить этот вопрос: принятие всей Конституции или одобрение некоторых основных принципов, и если второе, то каких именно?

Согласно другому предложению, необходимо созывать Учредительное собрание с единственной целью – разработать Конституцию. Верховный Совет продолжил бы издавать законы, а Съезд народных депутатов должен был бы отказаться от своего права на принятие новой Конституции в соответствии с условиями действующей Конституции. Эту идею выдвигали те, кто полагал, что действующий парламент, избранный три года назад, утратил свою демократическую легитимность в глазах народа.

Также рассматривалась возможность вынесения на референдум текста, подготовленного Учредительным собранием.

В последующих дебатах приняли участие господа Ла Пергола, Швайсфурт, Бодуэн, Маркеш Гедеш, Эрбье, Рогати (Mr Rogati), Люхтерхандт и Маас-Геестеранус. Они провели сравнительный анализ различных процедур и прецедентов в конституционной истории Европы с целью предоставить российским законодателям как можно больше информации, на основе которой те смогли бы сделать свой политический выбор.

Эти участники вспомнили, что в прошлом учредительные собрания принимали ряд конституций, но это можно было осуществить лишь в тех странах, где уже завершился процесс формирования политических партий, представляющих мнение народа, тогда как в странах, где наблюдались крупные социальные и политические беспорядки, это могло бы оказаться неосуществимым. В случае, когда созывалось такое Собрание (Италия, Испания, Веймар в Германии, Филадельфия), оно также наделялось обычными законодательными полномочиями.

Так как Собрание должно было представлять волю народа, то не возникало необходимости созывать референдум с целью принятия конституции.

Вместо этого референдум можно было бы проводить с целью решения какого-либо крайне специфического вопроса (например, выбор между монархией и республикой в послевоенной Италии).

VII. Международное сотрудничество

Участники предупредили о возможных рисках, связанных с проведением референдума по поводу слишком сложного текста, когда избиратели легко бы смогли обнаружить пробелы или недостатки, которые заставили бы их воздержаться от принятия всего текста и оставить страну без альтернативного решения.

Иногда именно противники принятия определенного проекта требуют проведения референдумов по нему с надеждой на то, что народ его отклонит. В истории известны такие случаи, когда благодаря плебисцитам к власти приходили деспотические режимы.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

Европейская комиссия за демократию через право

БЕЛЬГИЯ:

Г-н Мишель ЭРБЬЕ (Mr Michel HERBIET), профессор Университета г. Льеж

ИТАЛИЯ:

Г-н Антонио ЛА ПЕРГОЛА (Mr Antonio LA PERGOLA), член Европейского парламента (Председатель Европейской комиссии за демократию через право)

Г-н Элио РОГАТИ /Mr Elio ROGATI/, Советник парламента, Палата депутатов

НИДЕРЛАНДЫ:

Г-н Годерт В. МААС ГЕЕСТЕРАНУС (Mr Godert W. MAAS GEESTERANUS), член Постоянной палаты третейского суда

КАНАДА:

Г-н Джеральд БОДУЭН (Mr Gerald BEAUDOIN), сенатор

Эксперты

Профессор Отто ЛЮХТЕРХАНДТ (Otto LUCHTERHANDT), профессор Университета Гамбурга, Германия

Профессор Аллан РОЗАС (Allan ROSAS), профессор Юридического факультета Института по правам человека, г. Турку, Финляндия

Профессор Теодор ШВАЙСФУРТ (Theodor SCHWEISFURTH), Институт им. Макса Планка, г. Гейдельберг, Германия

Профессор Армандо МАРКЕШ ГЕДЕШ (Armando MARQUES GUEDES), Португалия

Профессор Жак ТРОММ (Jacques TROMM), Ассер Институт, г. Гаага, Нидерланды

Российская Федерация

Конституционная комиссия

Г-н Анатолий Ф. КОВЛЯГИН, член Комиссии, народный депутат

Г-н Леонид В. ШЕЙНИС, заместитель ответственного секретаря Комиссии, народный депутат

Г-н Дереник Н. АБРАМЯН, ведущий специалист секретариата

Г-н Евгений А. ДАНИЛОВ, руководитель группы экспертов

Г-н Виль А. КИКОТЬ, эксперт

Г-н Сергей ЗАСУХИН

Конституционный Суд

Г-н Николай В. ВИТРУК, заместитель Председателя, ассоциированный член Европейской комиссии за демократию через право

Секретариат Европейской комиссии за демократию через право

Г-н Джованни БУКИККИО (Gianni BUQUICCHIO)

Г-н Роберто ЛАМПОНИ (Roberto LAMPONI)

Г-н Томас МАРКЕРТ (Thomas MARKERT)

Г-жа Дениз БРАССЁР (Denise BRASSEUR)

Мисс Хелен МОНКС (Helen MONKS)

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**

CDL-STD (1993) 004

Москва, 18 и 19 февраля 1993 г.

УниДем-семинар, проведенный Европейской комиссией за демократию через право в Москве 18–19 февраля 1993 г. при содействии Верховного Совета Российской Федерации, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Конституционного Суда России, Конституционной комиссии, Министерства иностранных дел и Парламентского центра при Верховном Совете России

**Переход к новой модели экономики
и ее конституционное закрепление¹**

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственные речи

Вступительные доклады

а. Конституционные основы экономического строя – доклад профессора Жоржа Миранды, Лиссабон

б. Правовое измерение экономической модели в современной Конституции Российской Федерации и в проекте новой Конституции – Е.А. Данилов, Конституционная комиссия Российской Федерации

в. Конституционные основы составления законопроектов в экономической сфере – тезисы доклада профессора Ю.А. Тихомирова, заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения

д. Резюме дискуссии на тему: «Конституционные основы экономического строя»

Конституционные аспекты собственности

а. Собственность и Конституция – Хосе Менсингер, Университет Любляны, Словения

б. Собственность и свобода предпринимательства: законодательные проблемы – тезисы доклада профессора Е.А. Суханова, декана юридического факультета Московского государственного университета [имени М.В. Ломоносова]

в. Резюме дискуссии на тему «Собственность и Конституция»

Свобода экономической деятельности

а. Свобода экономической деятельности – конституционные гарантии и ограничения – профессор Ж. Тромм, Ассер Институт

б. Развитие договорного права в эпоху перехода к рыночной экономике – профессор Б.И. Пугинский, Московский государственный университет

в. Резюме дискуссии на тему: «Свобода экономической деятельности»

Роль Конституционного Суда

а. Роль Федерального Конституционного Суда в экономических вопросах – профессор Отто Люхтерхандт, Университет Гамбурга

б. Конституционный Суд во период перехода к рыночной экономике – тезисы профессора Н.В Витрука, заместителя Председателя Конституционного Суда России

в. Резюме дискуссии на тему «Роль Конституционного Суда»

Список участников

¹ Наука и техника демократии. 1993. № 4. Перевод с английского языка. Полный текст журнала доступен на официальном сайте Венецианской комиссии Совета Европы www.venice.coe.in

ОТКРЫТИЕ СЕМИНАРА

Приветственные речи:

- господин Лубенченко, директор Парламентского центра при Верховном Совете;
- господин Владимир Исправников, Председатель Высшего экономического совета при [Президиуме] Верховного Суда Российской Федерации;
- господин Годер Маас-Геестеранус, член Европейской комиссии за демократию через право;
- господин Уве Хольцц, Председатель Комитета по экономическим делам и развитию Парламентской Ассамблеи Совета Европы;
- господин Николай Витрук, заместитель Председателя Конституционного Суда, ассоциированный член Европейской комиссии за демократию через право;
- господин Б.Л. Колоколов, заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации;
- господин Олег Румянцев, ответственный секретарь Конституционной комиссии Российской Федерации;
- господин Михаил Марченко, проректор Московского государственного университета.

Господин Лубенченко сообщил, что предмет обсуждения на семинаре имеет большее значение для России ввиду происходящих в настоящее время глубоких политических и социальных перемен, когда экономическая и правовая системы должны быть полностью перестроены.

Выбор между основными политическими вариантами является сейчас первоочередной задачей: решение экономических вопросов будет принято сразу после этого, в духе преемственности.

Докладчик приветствовал всех участников, в особенности иностранных, и поблагодарил их за вклад в обсуждение.

Господин Исправников отметил, что многие люди в России не обладают достаточными знаниями, чтобы полностью оценить тесную взаимосвязь между политикой и экономикой, а также тот факт, что любое нарушение конституции негативно отразится и на экономике.

Проект Конституции рассматривает право частной собственности как социально-экономическое. В настоящий момент эта позиция является предметом дискуссии в рамках более широкой сферы основных прав — сферы, считающейся приоритетной в продолжающемся процессе конституционных реформ, поскольку она служит, помимо всего прочего, цели гарантирования государством безопасности частных инвестиций.

Господин Маас-Геестеранус заявил, что в России в настоящее время наступил очень непростой период перехода от плановой экономики и верховенства единственной партии к верховенству права и свободной экономике. Чтобы настоящий семинар мог принести хотя бы некоторую пользу, он был задуман как имеющий высокую научную ценность — благодаря спи-

VII. Международное сотрудничество

ску его участников — и, в то же время, практический по своей природе, что связано с тем обменом мнениями, который имел место за день до этого между Конституционной комиссией Российской Федерации и Европейской комиссией за демократию через право по вопросу о проекте Конституции Российской Федерации.

То, что является важным для России, важно и для всей Европы. Поэтому Европейская комиссия за демократию через право была готова и охотно оказывала все возможное со своей стороны содействие в движении к экономической и политической свободе. Задача была сложной и срочной, поскольку те базовые ценности, на которых основывались реформы, все еще слабы в этой стране.

Господин Хольц подчеркнул, что периоды перехода, о которых идет речь, никогда не давались стране легко. Тяжкие испытания и ошибки представляются единственным способом для достижения конкретных результатов: в этом Совет Европы мог бы помочь, поделившись опытом собственных государств-членов, многие из которых ранее уже прошли эти фазы перехода.

Парламентская Ассамблея Совета Европы взяла на себя инициативу по составлению Европейской конвенции по правам человека (защищающей гражданские и политические права) и Европейской социальной хартии (защищающей социально-экономические права), показывая тем самым, что эти два аспекта должны соседствовать друг с другом. Рыночно ориентированная экономика всегда должна быть соединена с социальной справедливостью и защитой окружающей среды.

Господин Витрук напомнил основные положения программы УниДем (Университет демократии), неотъемлемой частью которой является данный семинар.

Семинары и конференции УниДем организуются Комиссией при содействии университетов, в особенности в странах Центральной и Восточной Европы, по наиболее актуальным и острым вопросам, возникающим в принимающей стране.

Выбор предмета обсуждения для данного семинара подтвердил, насколько внимательно Комиссия прислушивалась к потребностям стран, в которых в настоящее время проходят глубокие политические реформы.

Господин Колоколов отметил, что набирающее обороты сотрудничество между Российской Федерацией и различными органами Совета Европы (в частности Европейской комиссией за демократию через право и Парламентской Ассамблеей) является очень важным, учитывая конечную цель России — вступление в Организацию [Совет Европы].

Это особенно верно, когда речь заходит о рыночной экономике, в отношении которой опыт других стран в схожих ситуациях мог бы быть полезен и для России. В настоящий момент важнее всего определить некоторые наиболее значимые параметры, на основе которых может быть учреждено ста-

бильное общество. Также инвесторы нуждаются в полном, качественном и реально действующем законодательстве.

Законодательство в экономической сфере, конечно же, должно соответствовать Конституции, в особенности ее положениям о правах человека и социально-экономических правах. Компетенция федеральных и местных органов власти государства также должна приниматься во внимание.

Господин Румянцев заявил, что причиной текущего институционального кризиса в России послужил тот факт, что существовавшие ранее свойства исполнительной власти изменились, однако до сих пор не представляется возможным создать должную систему сдержек и противовесов между ветвями власти в государстве. Предлагались различные решения (чрезвычайные полномочия для Президента, принятие временной конституции или созыв учредительного собрания), однако все они должны быть отброшены ввиду необходимости скорейшего принятия Конституции.

Проект Конституции, который будет передан Съезду для утверждения, будет отражать достигнутое соглашение между Президентом Российской Федерации и Председателем Верховного Совета о распределении полномочий в государстве. Поскольку Россия объявляется социальным государством, проект будет содержать ряд социально-экономических прав, даже несмотря на то, что они не будут иметь прямого действия, но послужат своеобразными задачами, решение которых возлагается на государство.

Разграничение полномочий в экономической сфере между Федерацией и субъектами Федерации (к примеру, в вопросах использования природных ресурсов, интеллектуальной собственности, единого рынка) будет главным вопросом в повестке дня. Наконец, чтобы государство имело стабильную финансовую систему, в рамках Федерации необходимо четко определить компетенцию в бюджетной и налоговой сферах.

Господин Марченко отдал должное работе Европейской комиссии за демократию через право, благодаря которой впервые был организован Семинар по вопросу о конституционных аспектах перехода к рыночной экономике.

Риск продолжающейся нестабильности в стране очень велик; необходимо сопротивляться соблазну экстремального «экономизма» в ущерб обществу и осуществлять полноценное регулирование в области политики, права и экономики.

ПЕРВОЕ РАБОЧЕЕ ЗАСЕДАНИЕ

Председательствует господин Б.Л. Колоколов, заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации

Резюме дискуссии на тему «Конституционные основы экономического строя»

Нужно ли конституционно-правовое регулирование?

VII. Международное сотрудничество

Главный вопрос, которым необходимо задаться, — должна ли экономика регулироваться в рамках жесткой структуры Конституции, и если да, то в какой мере, или лучше оставить ее регулирование для текущего законодательства. Российские участники считают, что Конституция должна содержать, как минимум, фундаментальные положения, защищающие слабых субъектов экономических отношений от возможных перегибов в свободной рыночной экономике.

Если следовать этой логике, Конституция должна содержать положения, гарантирующие защиту социально-экономических прав, даже несмотря на то, что суды не смогут применять их непосредственно. Не стоит забывать, что это было частью российской правовой традиции, и люди не воспримут иной подход.

Роль субъектов Федерации

Согласно предусмотренной структуре, субъекты Федерации будут наделены правом принимать правовые нормы, регулирующие экономические и иные связанные с ними вопросы — разумеется, с учетом положений федеральной Конституции и иных действующих федеральных нормативных актов.

По существу, было высказано мнение, что только на местном уровне могут быть должным образом оценены специфические особенности каждого региона и приняты соответствующие нормы. Тем не менее, это обязательно повлечет за собой необходимость приложения значительных усилий в целях гармонизации правового регулирования в различных субъектах.

Охрана окружающей среды

Все участники были прекрасно осведомлены о тесной связи между экономической деятельностью и окружающей средой; некоторые из государств, ранее входивших в состав Советского Союза, уже приняли законы по данному вопросу.

В России предусмотрено предоставление судебной защиты лицам, пострадавшим в результате нарушений экологических стандартов, включая право требовать замораживания счетов организаций, загрязняющих окружающую среду.

ВТОРОЕ РАБОЧЕЕ ЗАСЕДАНИЕ

Председательствует профессор Михаил Марченко, проректор Московского государственного университета

Резюме дискуссии на тему «Собственность и Конституция»

Положения о собственности в проекте Конституции Российской Федерации

Было указано на то, что положения о [праве] собственности содержатся в двух главах Конституции: в главе об основных правах (статья 35) и в главе о гражданском обществе (статьи 57 и 58). Западные Конституции обычно

касаются вопросов [права] собственности в главе об основных правах, разделение же между двумя различными главами может привести к некоторым противоречиям.

Что касается первого предложения части 1 статьи 57, участники дискуссии согласились с докладом профессора Суханова в том, что нет необходимости говорить о различных формах собственности, и что было бы предпочтительнее убрать столь неясную формулировку, как «коллективная собственность». В отношении же второго предложения части 1 статьи 57 («использование права собственности не должно противоречить общественному благу»), то было отмечено, что оно следует логике западных образцов и что определение понятия «общественное благо» должно быть дано законодательным органом и судами.

Часть 1 статьи 58 проекта Конституции представляется недостаточной четко сформулированной, по крайней мере, в переводе на английский язык.

Какие нормы должна содержать Конституция?

Российские участники поинтересовались, должна ли конституция устанавливать цели экономической деятельности и определять соответствующие сферы государственного регулирования и свободного рынка.

Иностранные участники настаивали, что наиболее важной функцией конституции в экономической сфере является установление четкой структуры, ориентированной на верховенство права. Государственное вмешательство должно основываться на принципе законности, и любые злоупотребления должны быть исключены. При демократии население должно осуществлять надзор за тем, чтобы политики действовали в соответствии с целями социальной и природоохранной политики.

Представляется весьма сложным сформулировать в настоящее время, в период перехода, какие-либо детально разработанные нормы. Законодатель в рабочем порядке мог бы лучше учесть любые изменения в ситуации; также не следует недооценивать важную функцию судов. Прецедентное право будет играть крайне важную роль, и оно могло бы лучше отразить происходящие перемены, нежели законодательство. Поэтому-то одним из важнейших вопросов является компетентность, честность и беспристрастность судей.

Однако было признано, что может быть необходимо предусмотреть в Конституции некоторые меры предосторожности против возможного возвращения старого режима. Российские участники отметили, что предприниматели все еще имеют плохой имидж в глазах населения и что им необходимы поддержка и четкая правовая система. Население все еще не может принять тот факт, что свобода экономической деятельности является одной из сторон свободы развития личности.

ТРЕТЬЕ РАБОЧЕЕ ЗАСЕДАНИЕ

Председательствует господин Годер В. Маас-Геестеранус, член Европейской комиссии за демократию через право от Нидерландов

Резюме дискуссии на тему «Свобода экономической деятельности»

Основные принципы экономической деятельности, которые должны содержаться в Конституции

Было отмечено, что конституция не может спланировать желаемый экономический строй, однако некоторые базовые принципы в ней должны быть закреплены:

- право частной собственности;
- свобода договоров;
- свобода объединений, включая право создавать акционерные общества и другие юридические лица;
- свобода передвижения;
- свободный доступ в суды, право на открытое судебное разбирательство;
- равенство всех юридических субъектов в условиях рыночной экономики;

- территория государства как единое экономическое пространство

Нормы о государственном регулировании

Основные правила государственного регулирования экономики содержатся в статье 9 проекта Конституции. Участники приветствуют части 1 и 3 этой статьи, которые дают понять, что желаемой экономической моделью является не полностью свободный рынок в соответствии с принципом невмешательства и не централизованно планируемая экономика, а социально ориентированная рыночная экономика, в которой конкурирующие силы становятся двигателями роста, одновременно существуя в рамках правового поля. Часть 2 статьи 9 («Государство регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества») может слишком сильно приоткрыть дверь для государственного вмешательства и стать объектом злоупотреблений. Так как части 1 и 3 представляются вполне достаточными, часть 2 можно из проекта убрать. Как минимум стоит добавить принцип законности как основу государственного вмешательства.

Часть 2 статьи 8 приписывает государству слишком большую роль. В этой сфере нельзя оставлять без внимания ту важную роль, которую должны играть свободные коллективные переговоры профессиональных союзов и работодателей.

Другим важным моментом является ограничение дискреционных полномочий и ограничение действия нормы, определяющей роль администрации. Административные органы должны иметь право устанавливать правила поведения лишь в тех случаях и в той мере, в которых они прямо уполномочены на то законом. Часть 4 статьи 98 проекта Конституции в этом аспекте представляется недостаточной.

ЧЕТВЕРТОЕ РАБОЧЕЕ ЗАСЕДАНИЕ

Председательствует господин Александр Дьеров, председатель Комитета по законодательству Народного Собрания Болгарии, член Европейской Комиссии за демократию через право

Резюме дискуссии на тему «Роль Конституционного Суда»

Были даны пояснения, что дела в Конституционном Суде могут рассматриваться в соответствии с двумя различными процедурами.

В первом случае, указанные в части 5 статьи 103 проекта Конституции органы государственной власти вправе обратиться в Суд с ходатайствами о проверке актов, указанных в той же статье; принятое в результате рассмотрения этого дела Судом решение будет иметь обязательную силу «для всех».

Во втором случае, отдельные лица и указанные в части 5 статьи 103 проекта Конституции органы государственной власти могут оспаривать конституционность «правоприменительной практики» после исчерпания всех других возможностей; принятое в результате рассмотрения этого дела Судом решение будет иметь обязательную силу «для сторон». Должен ли Суд в данном случае признавать закон, на котором основывается данная «правоприменительная практика», неконституционным, — этот вопрос должен решить уже Парламент.

Суд не обладает правом рассматривать проекты законов; однако он может проверять подписанные Российской Федерацией международные договоры до их ратификации с целью удостоверения их соответствия Конституции, в порядке «абстрактного нормоконтроля» (п. «в» ч. 4. ст. 103).

Необходимо «особо подчеркнуть, что право граждан на обжалование здесь не признается, — во избежание того, чтобы Суд был перегружен заявлениями, не подлежащими рассмотрению.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

Конституционная комиссия

Олег Г. Румянцев, ответственный секретарь
Иван В. Федосеев, секретарь, народный депутат
Анатолий Ф. Ковлягин, член Комиссии, народный депутат
Сергей Н. Булдаев, член Комиссии
Дереник Н. Абрамян, главный специалист секретариата
Евгений А. Данилов, руководитель группы экспертов
Леонид С. Мамут, эксперт
Павел А. Медведев, народный депутат

Верховный Совет

Владимир О. Исправников, глава Высшего экономического совета при [Президиуме] Верховном Совете

VII. Международное сотрудничество

Господин Лубенченко, директор Парламентского центра при Верховном Совете

Александр Пенкин, директор Российского политического института при Парламентском центре Верховного Совета

Министерство иностранных дел

Б.Л. Колоколов, заместитель Министра иностранных дел

Марк Л. Энтин

Игорь Д. Евдокимов

Конституционный Суд

Николай В. Витрук, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, ассоциированный член Европейской Комиссии за демократию через право, докладчик

Сергей В. Боботов, руководитель секретариата заместителя Председателя

Константин И. Королев, старший консультант

Московский государственный университет

Михаил Н. Марченко, профессор, проректор

Евгений А. Суханов, профессор, декан Юридического факультета, докладчик

Василий П. Колесов, профессор, декан Экономического факультета

Ясен Н. Засурский, профессор, декан Журналистского факультета

Владимир А. Панин, профессор, декан Философского факультета

Алексей П. Алехин, профессор

Георгий В. Барабашев, профессор

Анатолий Г. Быков, профессор

Сергей М. Корнеев, профессор

Владислав В. Петров, профессор

Борис И. Пугинский, профессор, докладчик

Евгений П. Губин, преподаватель

Петр Г. Лахно, преподаватель

Андрей Е. Шерстобитов

Петр Ф. Лунгу

Павел А. Панкратов, ассистент

Институт законодательства и сравнительного правоведения

Юрий А. Тихомиров, профессор, первый заместитель директора, докладчик

Борис С. Крылов

Валерий Н. Литовкин

Александр Ю. Постинков

Алла К. Колибаб

Мария К. Сафарова

Институт государства и права

Борис Н. Топорнин, директор, член Академии наук
Владимир П. Козимирчук

Институт социально-политических исследований

Михаил С. Савин, глава гуманитарных исследований

Европейская Комиссия за демократию через право

Годер Маас Геестеранус, Нидерланды, член Комиссии
Александр Дьеров (Alexander DJEROV), Болгария, член Комиссии
Айварс Эндзинс (Aivars ENDZINS), Латвия, ассоциированный член Комиссии

Петру Гаврилеску (Petru GAVRILESCU), Румыния, ассоциированный член Комиссии

Боянка Крымова (Boyanka KRUMOVA), Болгария
Сенатор Джеральд Бодуэн, Канада, наблюдатель
Профессор Мишель Эрбие, Бельгия, эксперт
Профессор Армандо Маркеш Гедеш, Португалия, эксперт
Профессор Теодор Швайсфурт, Германия, эксперт
Элио Рогати, Италия, специальный советник Президента Комиссии
Леонардо Палеари (Leonardo PALEARI), переводчик

Парламентская Ассамблея Совета Европы

Уве Хольтц (Uwe HOLTZ), Германия, член Парламента

Иностранные докладчики

Профессор Жорж Миранда (Jorge MIRANDA), Португалия
Профессор Хосе Менсингер (Joze MENCINGER), Словения
Профессор Жак Тромм, Нидерланды
Профессор Отто Люхтерхандт, Германия

Группа консультантов (Mentor Group)

Томас Космо (Thomas KOSMO), Председатель группы (США)

Секретариат. Директорат по правовым вопросам

Джованни Букиккио, секретарь Европейской Комиссии за демократию через право

Роберто Лампони (Roberto LAMPONI), заместитель секретаря Европейской Комиссии за демократию через право

Томас Маркерт (Thomas MARKERT), администратор
Хелен Монкс (Helen MONKS), административный помощник

Перевод

Дениз Брассер (Denise BRASSEUR), главный переводчик

**Из истории создания Конституции Российской Федерации.
Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы
(1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга первая (январь-апрель
1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева**

Научное издание
подписано в печать 12.10.2008
издательский № 372
формат 60x90/16
усл. печ. л. 70,0
уч.-изд. л. 58,0
тираж 3200 экз.

ISBN 978-5-466-00372-7



9 785466 003727



ООО «Волтерс Клувер»

127287, Москва, 2-я Хуторская, д. 38А, стр. 26

Тел.: +7 (495) 721-89-51

Факс: +7 (495) 721-89-54

E-mail: office@wolters-kluwer.ru

Website: www.wolters-kluwer.ru

Генеральный директор издательства — Хольгер Цшайге,
электронный адрес — holger.zscheuyge@wolters-kluwer.ru

Главный редактор — Светлана Паршина,
электронный адрес — 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.002614.03.08 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 №