



**Подготовке данного издания содействовали:**

Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина

Андрей Александрович Клишас

Александр Леонидович Мамут

**А также:**

Анатолий Борисович Чубайс и РАО «ЕЭС России»

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 вторая**

**(май—июнь 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"  
И32

**Редакционный совет сборника:** О.В. Байдина, Л.Б. Волков, А.А. Гольцблат, Е.А. Данилов, В.Д. Зорькин, В.Б. Исаков, В.А. Кикоть, В.И. Лафитский, Л.С. Мамут, М.А. Митюков, Л.П. Мишустина, А.М. Оболенский, Ч-Д.Б. Ондар, О.Г. Румянцев (*председатель*), 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, О.М. Земнухова, А.В. Зуйков, А.Ш. Карнаев, И.В. Комиссаров, Н.К. Коссаковская, И.В. Сухинина

И32 **Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.)** : в 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга вторая (май–июнь 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — 1104 с. : ил. — ISBN 978-5-466-00375-8 (в пер.).

Агентство СІР РГБ

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

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

В Книгу вторую Тома 4 включены относящиеся к периоду мая–июня 1993 года нормативные акты, стенограммы, документы и материалы, касающиеся обсуждения и согласования (в том числе на Конституционном совещании, созванном Президентом РФ) двух официальных проектов Конституции – проекта, подготовленного в Конституционной комиссии и проекта, подготовленного группой юристов по инициативе Президента РФ, а также документы, касающиеся вопросов порядка принятия новой Конституции РФ. В данной книге традиционно приводятся мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, участников Конституционного совещания, других государственных деятелей и специалистов о конституционном процессе, написанные или высказанные в указанный период времени.

Издание снабжено иллюстрациями и 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 отечественной историей.

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

© Фонд конституционных реформ, 2008

ISBN 978-5-466-00375-8 (в пер.)

© Волтерс Клувер, 2008

## ОТ РЕДАКЦИИ

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

Издание посвящено 15-летию принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

В 2007 г. вышли том 1 «1990 год» и том 2 «1991 год», в течение 2008 г. — три книги тома 3 «1992 год» и первые две книги тома 4 «1993 год». Хотя финансовый кризис повлек внесение корректив в график выхода в свет томов издания, в 2009 г. предполагается завершить сей общественный исследовательский и издательский проект выпуском книги 3 тома 4 «Июль—декабрь 1993 г.», а также тома 5 «Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации» и тома 6 «Дополнительные материалы».

Данная книга — книга вторая тома 4 «1993 год» охватывает период мая — июня 1993 г. В нее включены нормативные акты, стенограммы, документы и материалы, касающиеся процесса обсуждения и согласования (в том числе на Конституционном совещании, созванном Президентом РФ) двух официальных проектов Конституции — проекта, подготовленного Конституционной комиссией, и проекта, подготовленного группой юристов по инициативе Президента РФ<sup>1</sup>. В книгу также включены материалы по вопросам порядка принятия новой Конституции РФ. Кроме того, традиционно приводятся мнения членов, экспертов и сотрудников Конституционной комиссии, участников Конституционного совещания, других государственных деятелей и специалистов о конституционном процессе в указанный период времени.

Увеличение объема издания по ходу его подготовки было обусловлено стремлением составителей обнародовать как можно больше представляющих имеющихся историческую ценность документов и материалов, сохранившихся, прежде всего, в личных архивах участников работы над проектом Конституции, а также в Государ-

---

<sup>1</sup> Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный группой юристов по инициативе Президента Российской Федерации, по состоянию на 29 апреля 1993 г. опубликован в Книге 1 Тома 4 настоящего издания на с. 417–464.

ственном архиве Российской Федерации и Архиве Президента Российской Федерации.

Многие документы публикуются впервые.

Издание снабжено иллюстрациями и фотокопиями уникальных документов и материалов.

Документы размещены в хронологическом порядке, публикуются в соответствии с современными требованиями русского языка, как правило, 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 данного архива.

Ядро архива ФКР составляет личный фонд О.Г. Румянцева и сохраненная им часть материалов Конституционной комиссии. Ряд документов и материалов, представленных в данной книге, переданы В.Л. Шейнисом, М.А. Митюковым, Е.А. Даниловым, Г.А. Гаджиевым, А.М. Оболенским, И.Г. Шаблинским, Н.В. Витруком, А.А. Гольцблатом, Ю.М. Батуриным и другими непосредственными участниками конституционной реформы 1990–1993 годов.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I.</b>	<b>Вступительная статья</b> .....	<b>33</b>
	<i>О.Г. Румянцев. К истории создания Конституции Российской Федерации О работе Конституционной комиссии (1990–1993 гг.). Часть седьмая: Май–июнь 1993 года</i> .....	<b>35</b>
<b>II.</b>	<b>Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции Российской Федерации и осуществлением конституционной реформы (май–июнь 1993 года)</b> .....	<b>61</b>
	Сопроводительное письмо Н.Т. Рябова, О.Г. Румянцева, В.Л. Шейниса Президенту Российской Федерации, Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину от 5 мая 1993 г. о направлении проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией.....	<b>63</b>
	<b><i>Проект Конституции Российской Федерации,</i></b> подготовленный Конституционной комиссией (по состоянию на 5 мая 1993 г.).....	<b>64</b>
	Письмо заместителя Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации С.М. Шахрая Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 7 мая 1993 г. о порядке обсуждения проекта Конституции Российской Федерации.....	<b>130</b>
	Информационное сообщение ИТАР-ТАСС о заявлении пресс-секретаря Президента Российской Федерации В.В. Костикова от 6 мая 1993 г. ....	<b>132</b>
	Заявление ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г.Румянцева	

*Содержание*

от 6 мая 1993 г. «Созыв пленарного заседания Конституционной комиссии и ее возможные решения — правомерны» .....	133
Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина по телевидению от 7 мая 1993 г. ....	135
<i>Из материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 7 мая 1993 г.</i>	
Организационные материалы .....	142
Регистрация народных депутатов Российской Федерации — членов Конституционной комиссии, прибывших на пленарное заседание .....	144
Постановление Конституционной комиссии от 7 мая 1993 г. № 21-792 «Об основных положениях проекта Конституции Российской Федерации» .....	149
Основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренные Конституционной комиссией 7 мая 1993 г. и доработанные с учетом положений проекта Конституции Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, предложений субъектов Российской Федерации .....	150
Постановление Конституционной комиссии от 7 мая 1993 г. № 21-793 «О проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации» .....	162
Постановление Конституционной комиссии от 7 мая 1993 г. № 21-794 «О проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленном Президентом Российской Федерации в Конституционную комиссию 6 мая 1993 года» .....	162



*Содержание*

Обращение члена Конституционной комиссии В.А. Бокова от 10 мая 1993 г. «О проекте Конституции, навязываемой Президентом Российской Федерации» .....	163
Из материалов заседания в Администрации Президента Российской Федерации от 11 мая 1993 г. рабочей группы по доработке проекта новой Конституции Российской Федерации. Вступительное слово Б.Н. Ельцина.....	167
Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» .....	179
Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 334-рп о составе Рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации.....	180
Из стенограммы Совещания председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, гг. Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов Советов народных депутатов от 12 мая 1993 г. Выступления Р.И. Хасбулатова и В.Д. Зорькина .....	183
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 24 мая 1993 г. № 5035-1 «Об организации исполнения предложений и критических замечаниях, высказанных участниками Совещания председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, Советов народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (г. Москва, 12 мая 1993 года)» .....	194
Правительственная телеграмма Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова члену Конституционной комиссии С.Н. Бабурину от 14 мая 1993 г. ....	195

*Содержание*

Из стенограммы заседания Верховного Совета Российской Федерации от 14 мая 1993 г. Обсуждение вопроса о проектах Конституции Российской Федерации .....	196
Письмо группы советников Президента Российской Федерации и членов Президентского совета Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 14 мая 1993 г. «О стратегии действий по осуществлению конституционной реформы».....	222
Распоряжение заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова от 14 мая 1993 г. № 409-4 об образовании рабочей группы для подготовки проекта закона Российской Федерации «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации» .....	224
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации». Внесен группой народных депутатов — членов Конституционной комиссии 14 мая 1993 г. ....	225
Приложение. Проект закона Российской Федерации «О дополнении части первой статьи 185 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» .....	228
Письмо руководителя Аналитической группы по прогнозированию и изучению положения в регионах Российской Федерации В.А. Ачалова Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 14 мая 1993 г. ....	228
Приложение. Аналитический обзор ситуации вокруг работы над проектом новой Конституции Российской Федерации.....	229

Содержание

Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г. Обсуждение вопроса о проекте постановления Верховного Совета Российской Федерации о порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации.....	233
Стенограмма выступления заместителя Председателя Правительства Российской Федерации С.М. Шахрая на XIII сессии Иркутского областного Совета народных депутатов 21-го созыва от 20 мая 1993 г. по вопросу о порядке принятия Конституции Российской Федерации. Ответы на вопросы.....	286
Информация специалиста-эксперта Администрации Президента Российской Федерации В.Н. Борцова для первого помощника Президента Российской Федерации В.В. Илюшина о пленарном заседании палат Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г.....	303
Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» .....	305
<i>Из материалов парламентских слушаний от 25 мая 1993 г. по проекту основных положений новой Конституции Российской Федерации. Подготовлены Рабочей группой Конституционной комиссии и рабочей группой представителей субъектов Российской Федерации по учету предложений к проекту Конституции Российской Федерации</i>	
Правительственная телеграмма Председателя Верховного Совета Российской Федерации	

*Содержание*

Р.И. Хасбулатова с приглашением принять участие в парламентских слушаниях.....	306
Рабочий план парламентских слушаний.....	307
Из стенограммы парламентских слушаний по учету предложений к проекту Конституции Российской Федерации, разработанному Конституционной комиссией, с участием представителей субъектов Российской Федерации от 25 мая 1993 г. ....	309
Распоряжение Президента Российской Федерации от 26 мая 1993 г. № 386-рп.....	406
Информация Аналитической группы по прогнозированию и изучению положения в регионах Российской Федерации от 26 мая 1993 г. о ходе работы над проектом новой Конституции Российской Федерации в регионах Российской Федерации и подготовке к совещанию депутатов 1 июня 1993 г. ....	407
Распоряжение Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 466-1 «О мерах по обеспечению работы над проектом Конституции Российской Федерации» .....	410
Указ Президента Российской Федерации от 31 мая 1993 г. № 790 «О внесении дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» .....	412
Распоряжение Президента Российской Федерации от 31 мая 1993 г. № 397-рп.....	413
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева председателям постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации, членам Конституционной комиссии от 31 мая 1993 г. об ответственных	

*Содержание*

за доработку разделов проекта Конституции Российской Федерации.....	413
Письмо руководителя секретариата Конституционной комиссии А.А. Гольцבלата в Секретариат заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова от 31 мая 1993 г. ....	415
Приложение. Предложения и критические замечания, высказанные народными депутатами Российской Федерации на девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации (извлечение).....	416
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева в Секретариат заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябова от 31 мая 1993 г.....	420
Приложение. Перечень поручений, содержащихся в актах девятого (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации.....	420
<i>Из документов по Всероссийскому совещанию народных депутатов Советов всех уровней от 1 июня 1993 г.</i>	
Письмо ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева участникам Всероссийского совещания народных депутатов Советов всех уровней от 31 мая 1993 г. ....	421
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации от 31 мая 1993 г. «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» .....	422
Справка ведущего специалиста секретариата Конституционной комиссии М.В. Гришиной от 31 мая 1993 г. «О порядке принятия новой Конституции Российской Федерации» .....	424

*Содержание*

Анализ решений сессий Верховного Совета республик, краев, областей, округов по обсуждению проектов Конституции Российской Федерации .....	429
Обращение участников Всероссийского совещания народных депутатов Советов всех уровней от 1 июня 1993 г. ....	432
Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации № 5182-1 от 15 июня 1993 г. «О предложениях и критических замечаниях, высказанных участниками Всероссийского совещания народных депутатов Советов всех уровней (г. Москва, 1 июня 1993 г.)» .....	433
Справка Администрации Президента Российской Федерации от 1 июня 1993 г. «О Конституционном совещании оппозиционных сил», организуемом 3 июня 1993 г. ....	434
Указ Президента Российской Федерации от 2 июня 1993 г. № 840 «О порядке работы Конституционного совещания».....	437
Распоряжение Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 408-рп.....	440
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5087-1 «Об участии официального представителя Верховного Совета Российской Федерации в работе Конституционного совещания».....	443
Заявление Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству от 3 июня 1993 г.....	444
<i>Из материалов обсуждения в Верховном Совете Российской Федерации вопроса «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» от 3—4 июня 1993 г.</i>	
Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. ....	446

*Содержание*

Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1993 г. ....	463
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1993 г. № 5110-1 «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» .....	470
<i>Из материалов пленарного заседания Конституционной комиссии 4 июня 1993 г.</i>	
Порядок проведения пленарного заседания Конституционной комиссии.....	472
Регистрация народных депутатов Российской Федерации, членов Конституционной комиссии, прибывших на пленарное заседание .....	472
Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии.....	477
Постановление Конституционной комиссии от 4 июня 1993 г. ....	493
Предложения по порядку дальнейшей доработки и принятия проекта новой Конституции Российской Федерации, подготовленные в связи с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1993 г. «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» .....	494
Распоряжение Президента Российской Федерации от 5 июня 1993 г. № 419-рп.....	496
<i>Из документов политических партий и общественных объединений по проблеме Конституционного совещания</i>	
Обращение группы народных депутатов к Совещанию Советов всех уровней и Конституционному совещанию .....	496
Записка сопредседателя Социалистической партии трудящихся Л.С. Вартазаровой по вопросу о целесообразности подключения	

*Содержание*

общественных и политических сил к парламентскому «Конституционному совещанию» .....	498
Письмо председателя Исполнительного комитета Российского движения демократических реформ А.А. Киселева участнику Конституционного совещания.....	499
Приложение. Десять тезисов к Конституционному совещанию. Материал РДДР от 29 мая 1993 г. ....	499
Письмо председателя депутатской фракции «Коммунисты России» И.П. Рыбкина начальнику Управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями, представителями Президента Российской Федерации, связям с Верховным Советом Российской Федерации от 31 мая 1993 г. ....	507
<i>Из материалов по организации и проведению первого пленарного заседания Конституционного совещания при Президенте Российской Федерации 5 июня 1993 г.</i>	
Содержание рабочей папки участника Конституционного совещания, утвержденное Руководителем Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатовым.....	508
Порядок проведения пленарного заседания Конституционного совещания от 5 июня 1993 г. ....	509
Из стенограммы пленарного заседания Конституционного совещания от 5 июня 1993 г. Выступление Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина .....	512
Заявление участников Конституционного совещания, ушедших с пленарного заседания 5 июня 1993 г. ....	525



*Содержание*

Обращение руководителей субъектов Российской Федерации к гражданам Российской Федерации от 5 июня 1993 г. ....	526
Текст несостоявшегося выступления Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова на Конституционном совещании 5 июня 1993 г. ....	527
Заявление фракции «Согласие ради прогресса» от 5 июня 1993 г. об открытии Конституционного совещания .....	531
Список лиц, покинувших заседание Конституционного совещания 5 июня 1993 г. ....	532
Заявление депутатских фракций Верховного Совета Российской Федерации от 10 июня 1993 г. по поводу событий на Конституционном совещании 5 июня 1993 г. ....	536
<i>Из служебных записок помощника Президента Российской Федерации по правовым вопросам Ю.М. Батурина Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину (8–17 июня 1993 г.)</i>	
Служебная записка от 8 июня 1993 г. ....	538
Краткий итог заседания Конституционного совещания от 9 июня 1993 г. ....	539
Обобщенные итоги заседания Конституционного совещания от 10 июня 1993 г. ....	541
Обобщенные итоги заседания Конституционного совещания от 11 июня 1993 г. ....	542
Обобщенные итоги заседания Конституционного совещания от 15 июня 1993 г. ....	543

*Содержание*

Обобщенные итоги заседания Конституционного совещания от 17 июня 1993 г. ....	544
Из стенограммы совместного заседания палат Верховного Совета Российской Федерации от 9 июня 1993 г. Обсуждение вопроса об участии Верховного Совета Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации в работе Конституционного совещания .....	545
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июня 1993 г. № 5143-1 «Об участии Верховного Совета Российской Федерации в Конституционном совещании, созванном Президентом Российской Федерации» .....	605
Правительственная телеграмма Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина народному депутату О.Г. Румянцеву от 9 июня 1993 г. Приглашение на пленарное заседание Конституционного совещания от 10 июня 1993 г. ....	606
Письмо секретаря Конституционной комиссии И.В. Федосеева Председателю Конституционной комиссии Б.Н.Ельцину от 15 июня 1993 г. о рассмотрении проектов Конституции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации .....	607
Приложение. Справка о рассмотрении проектов Конституции Российской Федерации субъектами Российской Федерации (по состоянию на 10 июня 1993 г.) .....	607
«Принятие новой Конституции Российской Федерации: оценка вариантов». Материал экспертной группы «Гуманитарная политика» (руководитель — А.А. Собянин) от 13–24 июня 1993 г. ....	616

*Содержание*

Обращение ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева к Президенту Российской Федерации, Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину и Председателю Верховного Совета Российской Федерации, заместителю Председателя Конституционной комиссии Российской Федерации Р.И. Хасбулатову от 15 июня 1993 г. ....	620
<i>Из материалов пленарного заседания Конституционного совещания 16 июня 1993 г.</i>	
Вступительное слово Б.Н. Ельцина на пленарном заседании Конституционного совещания от 16 июня 1993 г. ....	622
Заявление группы народных депутатов Российской Федерации от 16 июня 1993 г. об одобрении деятельности Конституционного совещания.....	627
Указ Президента Российской Федерации от 16 июня 1993 г. № 928 «Об организации дальнейшей работы Конституционного совещания» .....	628
Проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «Об основных положениях проекта новой Конституции Российской Федерации». Внесен Рабочей группой Конституционной комиссии 18 июня 1993 г. ....	629
Письмо секретаря Конституционной комиссии И.В. Федосеева секретарю Президиума Верховного Совета Российской Федерации В.Г. Сыроватко от 18 июня 1993 г. ....	630
Сопроводительное письмо руководителя Гуманитарного и политологического центра «Стратегия» Г.Э. Бурбулиса Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатову от 19 июня 1993 г. к аналитическому материалу о механизмах принятия новой Конституции России .....	631

*Содержание*

Правительственная телеграмма Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова члену Конституционной комиссии от 22 июня 1993 г. об отмене запланированного пленарного заседания Комиссии .....	633
Письмо Б.Н. Ельцина народным депутатам — членам Конституционной комиссии от 23 июня 1993 г. о направлении в их адрес заявления Конституционного совещания. ....	634
Приложение. Заявление Конституционного совещания о проекте новой Конституции Российской Федерации .....	634
Стенограмма заседания Рабочей группы Конституционной комиссии от 24 июня 1993 г. ....	636
Из стенограммы заседания Верховного Совета Российской Федерации от 25 июня 1993 г. Обсуждение вопроса о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации .....	663
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5240-1 «О работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» .....	672
Служебная записка Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 29 июня 1993 г. о возможном механизме принятия Конституции Российской Федерации .....	673
Из стенограммы заседания Верховного Совета Российской Федерации от 30 июня 1993 г. Обсуждение вопроса о председателе Комитета Верховного Совета по конституционному законодательству .....	675
Записка специалиста-эксперта Администрации Президента Российской Федерации В.Н. Борцова от 2 июля 1993 г. о новых обстоятельствах в проблеме принятия новой Конституции Российской Федерации.....	687

<b>III. Анализ положений проектов Конституции Российской Федерации, предложения, замечания и поправки к ним .....</b>	<b>689</b>
Тезисы анализа, проведенного Парламентским центром при Верховном Совете Российской Федерации, о проекте Конституции Российской Федерации, подготовленном по инициативе Президента Российской Федерации.....	691
Аналитическая информация от Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации к положениям проекта Конституции Российской Федерации, внесенного Президентом Российской Федерации .....	696
Справка от 8 мая 1993 г. об использовании материалов проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией.....	708
Предложения Совета немцев России к проекту Конституции Российской Федерации от 20 мая 1993 г. ....	709
Рекомендации Института государства и права Российской академии наук по доработке проекта Конституции Российской Федерации .....	710
Предложения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по проекту Конституции Российской Федерации от 20 мая 1993 г. ....	744
Письмо Патриарха Московского и Всея Руси Алексея Второго ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 21 мая 1993 г.....	748
Обращение Федерации независимых профсоюзов России к Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации, Конституционной комиссии Российской Федерации	

Содержание

от 21 мая 1993 г. «О конституционной реформе в России» .....	749
Сопроводительное письмо Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 25 мая 1993 г. ....	752
Приложение. О проекте Конституции, представленном Президентом Российской Федерации. Материал Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Российской Федерации под руководством Б.А. Страшуна от 24 мая 1993 г. ....	753
Письмо Председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по связям с общественными, религиозными и благотворительными организациями В.С. Полосина Святейшему Патриарху Московскому и Всея Руси Алексию Второму от 24 мая 1993 г. ....	768
Приложение. Замечания к проекту Конституции России.....	768
Материал доцента юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова Н.А. Богдановой от 24 мая 1993 г. к обсуждению проектов Конституции Российской Федерации .....	772
<i>Из предложений Рабочей группы Конституционной комиссии по поправкам к проекту Конституции Российской Федерации</i>	
Положения проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, рекомендуемые Рабочей группой Конституционной комиссии к принятию.....	775
Предложения Рабочей группы Конституционной комиссии по учету положений проекта	

*Содержание*

Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации в Конституционную комиссию 6 мая 1993 г., а также предложений и поправок субъектов законодательной инициативы .....	778
Предложения к проекту Конституции Российской Федерации, поступившие от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и от участников совещания представителей субъектов Российской Федерации, проходившего в Верховном Совете с 25 мая по 4 июня 1993 г., которые Рабочая группа Конституционной комиссии рекомендует включить в текст проекта Конституции Российской Федерации .....	785
<i>Из материалов по обсуждению проекта Конституции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации</i>	
Информация Организационного отдела Аппарата Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г. о ходе обсуждения проектов Конституции Российской Федерации.....	789
Из приложения:	
Постановление Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 14 мая 1993 г. «О новом проекте Конституции Российской Федерации (президентский вариант)».....	791
Решение Волгоградского областного Совета народных депутатов от 15 мая 1993 г. «О проектах Конституции Российской Федерации» .....	793
Заявление участников Совещания представительных и исполнительных	

*Содержание*

органов власти Северо-Кавказского региона Российской Федерации от 18 мая 1993 г. ....	795
Информация о проделанной работе по обсуждению проектов Конституции Российской Федерации в Тульской области .....	797
Постановление Верховного Совета Республики Карелия от 1 июня 1993 г. «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке ее принятия» .....	799
Решение Малого совета Томского областного Совета народных депутатов от 9 июня 1993 г. «О проектах Конституции Российской Федерации и порядке ее принятия» .....	802
Популярно о Конституции. Два проекта Конституции (вопросы и ответы). Материал, подготовленный экспертом Конституционной комиссии В.И. Лафитским к Всероссийскому совещанию народных депутатов Советов всех уровней 1 июня 1993 г. ....	805
Некоторые вопросы и ответы о Конституции Российской Федерации. Материал, подготовленный Юридическим отделом Аппарата Верховного Совета Российской Федерации .....	812
Предложения Генерального прокурора Российской Федерации от 26 мая 1993 г. по проекту Конституции Российской Федерации .....	821
Письмо народного депутата Российской Федерации, члена Конституционной комиссии Ч.-Д.Б. Ондара Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину от 27 мая 1993 г. о проекте Конституции Российской Федерации, подготовленном по инициативе Президента Российской Федерации.....	823
Предложения заместителя Председателя Верховного Совета Российской Федерации, народного депутата Российской Федерации Ю.М. Воронина от 29 мая 1993 г. к проекту Конституции Российской Федерации,	



*Содержание*

подготовленному по инициативе Президента Российской Федерации.....	825
Письмо члена Конституционной комиссии В.И. Туйкова заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябову от 1 июня 1993 г.....	830
Приложение. Замечания и предложения к основным положениям новой Конституции Российской Федерации.....	831
Заключение эксперта-консультанта Конституционной комиссии М.И. Ходорович от 2 июня 1993 г. по проекту Конституции Российской Федерации, подготовленному Конституционной комиссией Российской Федерации (финансовые вопросы).....	833
Письмо руководителя Федеральной службы геодезии и картографии России Н.Д. Жданова Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатову от 2 июня 1993 г. ....	835
Приложение. Предложения Федеральной службы геодезии и картографии России к проекту Конституции Российской Федерации.....	835
Предложения Российского социально-экологического союза к проектам Конституции России (июнь 1993 г.).....	837
Положения проекта Конституции Российской Федерации Конституционной комиссии, не имеющие соответствия в проекте, представленном Президентом Российской Федерации. Экспертный материал от 13 июня 1993 г. ....	850
<b>IV. Развитие федеративных отношений (май—июнь 1993 года) .....</b>	<b>867</b>
Письмо Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева и Председателя Верховного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухамедшина Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину	

от 10 мая 1993 г. «К проекту Конституции Российской Федерации» .....	869
Предложения участников Совещания рабочей группы представителей субъектов Российской Федерации по учету предложений к проекту Конституции Российской Федерации .....	870
Заявление глав Верховных Советов республик в составе Российской Федерации от 15 мая 1993 г. о новом проекте Конституции России и процедуре ее принятия .....	873
Постановление Верховного Совета Республики Татарстан «Об отношении к проектам новой Конституции Российской Федерации – России» от 25 мая 1993 г. ....	875
Заявление Совета глав республик от 26 мая 1993 г. ....	876
Письмо координатора фракции «Суверенитет и равенство» народного депутата Российской Федерации У.Е. Темирова ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 15 июня 1993 г. ....	878
Заявление фракции «Суверенитет и равенство» от 15 июня 1993 г. об отношении к опубликованным проектам Конституции Российской Федерации.....	878
<b>V. Мнения о проекте Конституции Российской Федерации и конституционном процессе (май–июнь 1993 года) .....</b>	<b>881</b>
<i>С.А. Авакьян</i> В театре абсурда нет места закону .....	883
<i>С.С. Алексеев</i> Право России: некоторые соображения научного свойства, которые, возможно, окажутся полезными при обсуждении новой Конституции .....	886

Содержание

<i>В.М. Анохин, Б.В. Хакимов, Ю.А. Дмитриев</i> Примут ли Конституцию? .....	895
<i>С.Н. Бабурин</i> Российская государственность и оппозиция .....	899
<i>Л.Г. Бызов</i> «Война Конституций» и раскол общественного мнения .....	902
<i>В.К. Варов</i> Призрак коммунизма над Конституцией .....	908
Интервью с <i>Н.В. Витруком</i> Не законы рожают диктатуру .....	910
<i>Е.А. Данилов</i> Проект российской Конституции: мнения представителей субъектов Российской Федерации .....	914
<i>В.Д. Зорькин</i> «Конституция – это компромисс интересов ...» .....	927
«И разные взгляды ведут к единству». «Круглый стол» в <i>Институте государства и права РАН</i> , посвященный проблеме создания новой Конституции России и обсуждению проектов, представленных Конституционной комиссией и Президентом Российской Федерации, с участием <i>Б.Н. Топорнина, И.М. Степанова, Е.А. Лукашевой,</i> <i>В.Е. Чиркина, Л.С. Мамута, М. Крутоголова,</i> <i>Г.М. Даниленко, Ф.М. Бурлацкого</i> .....	930
Интервью с <i>С.А. Ковалевым</i> «Нам больше нельзя откладывать конституционных решений...» .....	935
<i>А.И. Ковлер</i> Закон на час? .....	939
Интервью с <i>А.Ф. Ковлягиным</i> В России достаточно властных структур .....	943
Цена демократии не может быть выше ценности права. О принятии новой Конституции России: на заседании клуба «Общей газеты» ( <i>Е.М. Кожокин, А.А. Клишин, А.К. Авеличев,</i> <i>С.В. Степашин, В.С. Кузнецов,</i> <i>Б.П. Кондрашов, Н.В. Федоров</i> ) .....	945

Содержание

*В.И. Лафитский*

Два «согласованных» проекта Конституции  
(сравнительно-правовой анализ)..... 948

Интервью с *М. Лессажем*

Американская модель и российская почва..... 960

*А.М. Макаров*

Президентский проект сделан профессионально..... 965

Интервью с *Л.С. Мамутом*

Не пугайте монархом..... 967

*Л.С. Мамут, В.М. Савицкий*

Президентский проект Конституции обеспечивает  
разделение властей..... 973

Интервью с *М.А. Митюковым*

Проекты на переходный период..... 978

Интервью с *А.А. Мишиным*

Конституция Президента не является «президентской»..... 981

*М.Е. Николаев*

К унитарному государству возврата не будет..... 984

*Г.Х. Попов*

Чего мы ждем от Конституционного совещания..... 986

*Б.М. Пугачев*

Ничто так трудно не достается и так легко не теряется,  
как свобода..... 990

*О.Г. Румянцев*

От составителя (редакционная статья  
к специальному выпуску бюллетеня  
«Конституционный вестник» № 16, май 1993 г.  
«Новая Конституция России: два проекта»)..... 994

*А.В. Руцкой*

Какую примем Конституцию, такую выберем и судьбу ..... 996

*И.П. Рыбкин, И. Братищев, И. Осадчий, Б. Хангельдыев*

Превыше всего президентский проект? ..... 1003

*Н.Т. Рябов*

От референдума к Конституции гражданского согласия..... 1007

*А.Я. Слива*

Из ширмы не сделаешь фундамент ..... 1011

Содержание

Интервью с <i>Ю.М. Слободкиным</i>	
Четыре Конституции — два пути.....	1016
Конституционное поле чудес. Мнения <i>А.А. Собчака, В.И. Селюнина.</i> ....	1020
Интервью с <i>В.Н. Степановым</i>	
«Мы будем жестко выступать против...».....	1022
<i>А.Б. Сурков</i> Ботинок Слободкина.....	1025
<i>У.Е. Темиров</i> Соблюсти баланс гарантий и интересов.....	1025
<i>Ю.А. Тихомиров</i> Конституция новой России диалог или монолог .....	1028
Будущая конституция: разные точки зрения. Прогулки по конституционному полю. Мнения <i>С.А. Филатова, В.Д. Зорькина, О.Г. Румянцева,</i> <i>Р.Г. Абдулатипова, И.В. Константинова, Н.Т. Рябова.</i> .....	1033
<i>С.А. Филатов</i> Власть и согласие .....	1041
Два проекта Конституции. Из стенограммы прямого эфира передачи «Общественное мнение» (ОРТ 26 мая 1993 г., <i>О.Г. Румянцев и П.С. Филиппов</i> ) .....	1045
Интервью с <i>А.С. Ципко</i> Зачем нам Конституция?.....	1054
<i>С.С. Шаталин, В.А. Никонов</i> Конституция, дарованная монархом. ....	1059
Интервью с <i>Г.Х. Шахназаровым</i> Только устройство власти может быть гарантией прав человека .....	1072
От противостояния — к согласию? Мнения <i>С.М. Шахрая, О.Г. Румянцева, И.Е. Дискина,</i> <i>Э.А. Паина, В.Л. Шейниса, М.Г. Астафьева</i> .....	1081
Интервью с <i>В.Л. Шейнисом</i> «Федеративные отношения — узловой вопрос Конституции...».....	1085
<i>О.В. Шенин</i> Монархический зуд.....	1089

*Содержание*

Мнения *А.Н. Яковлева, М.А. Митюкова, Г.Э. Бурбулиса, Т.Х. Гдяна*  
Новая Конституция — это выход из тупика.  
Но как ее принять ..... 1092  
*К.В. Янков*  
Новая Конституция и будущее России.  
Как помирить республики с областями..... 1096

**Список иллюстраций**

Сопроводительное письмо *Н.Т. Рябова, О.Г. Румянцева, В.Л. Шейниса*  
Президенту Российской Федерации, Председателю  
Конституционной комиссии *Б.Н. Ельцину*  
от 5 мая 1993 г.  
о направлении проекта  
Конституции Российской Федерации,  
подготовленного Конституционной комиссией.....63  
Письмо заместителя Председателя Совета  
Министров — Правительства Российской Федерации  
*С.М. Шахрая* Президенту Российской Федерации  
*Б.Н. Ельцину*  
от 7 мая 1993 г. о порядке обсуждения проекта  
Конституции Российской Федерации ..... 130  
Письмо Президента Российской Федерации  
*Б.Н. Ельцина* народному депутату  
Российской Федерации, заместителю  
ответственного секретаря Конституционной комиссии  
*В.Л. Шейнису* от 8 мая 1993 г. .... 131  
Информационное сообщение ИТАР-ТАСС  
о заявлении пресс-секретаря  
Президента Российской Федерации *В.В. Костикова*  
от 6 мая 1993 г. .... 132  
Заявление ответственного секретаря  
Конституционной комиссии *О.Г. Румянцева*  
от 6 мая 1993 г. .... 133  
Постановление Конституционной комиссии  
от 7 мая 1993 года № 21-792

*Содержание*

«Об основных положениях проекта Конституции Российской Федерации» .....	149
Правительственная телеграмма Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова члену Конституционной комиссии С.Н. Бабурину от 14 мая 1993 г. ....	195
Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1993 г. № 5110-1 «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации» .....	470
Постановление Конституционной комиссии от 4 июня 1993 г. ....	493
Письмо председателя депутатской фракции «Коммунисты России» И.П. Рыбкина начальнику Управления Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями, представителями Президента Российской Федерации, связям с Верховным Советом Российской Федерации от 31 мая 1993 г. ....	507
Содержание рабочей папки участника Конституционного совещания, утвержденное Руководителем Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатовым.....	508
Заявление депутатской фракции «Согласие ради прогресса» от 5 июня 1993 г. об открытии Конституционного совещания. ....	531
Заявление депутатских фракций Верховного Совета Российской Федерации от 10 июня 1993 г. по поводу событий на Конституционном совещании 5 июня 1993 г. ....	536
Краткие итоги заседания Конституционного совещания от 9 июня 1993 г. ....	539
Правительственная телеграмма Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина народному депутату О.Г. Румянцеву	

*Содержание*

от 9 июня 1993 г. Приглашение на пленарное заседание Конституционного совещания от 10 июня 1993 г. ....	606
Письмо секретаря Конституционной комиссии И.В. Федосеева секретарю Президиума Верховного Совета Российской Федерации В.Г. Сыроватко от 18 июня 1993 г. ....	607
Письмо секретаря Конституционной комиссии И.В. Федосеева секретарю Президиума Верховного Совета Российской Федерации В.Г. Сыроватко от 18 июня 1993 г. ....	630
Схема «Механизмы принятия новой Конституции, предлагаемые субъектами Федерации».....	632
Правительственная телеграмма Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова члену Конституционной комиссии от 22 июня 1993 г. об отмене запланированного пленарного заседания комиссии .....	633
Виза Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина на докладной записке С.А. Филатова от 29 июня 1993 г. ....	674
Письмо Патриарха Московского и Всея Руси Алексия Второго ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву от 21 мая 1993 г.....	748
Сопроводительное письмо Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина от 3 июня 1993 г. ....	752
Обложка специального выпуска бюллетеня «Конституционный вестник» №16, май 1993 г. «Новая Конституция России: два проекта» (художник А.В. Кулагин).....	993



## **I. ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ**



*О.Г. Румянцев<sup>1</sup>,  
президент Фонда конституционных реформ,  
канд. юрид. наук*

## **К истории создания Конституции Российской Федерации**

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

#### **Часть седьмая<sup>2</sup>. Май–июнь 1993 года. Два проекта Конституции**

##### **1.**

Если в предыдущий период, с января по апрель 1993 г., велась интенсивная политическая подготовка к всероссийскому референдуму (сначала по основным положениям проекта новой Конституции, а затем по вопросам, утвержденным Съездом народных депутатов в ответ на предложенный Президентом РФ перечень), то в мае–июле 1993 г. все внимание было приковано непосредственно к проекту Конституции Российской Федерации. Конституционный процесс был в центре политического, общественного, научного, международного интереса.

Референдум 25 апреля 1993 г. придал ускорение этому процессу. 29–30 апреля был представлен и опубликован подготовленный группой юристов по инициативе Президента РФ проект Конституции Российской Федерации. В период сосуществования двух официальных проектов Конституции — президентского и Конституционной комиссии (последний не вполне точно называли «парламентским») все органы государственной власти РФ, субъекты Федерации, многие граждане России, отечественные и зарубежные эксперты оказались вовлечены в открытый состязательный конституционный процесс. Стенограммы, документы и материалы первых двух месяцев этого периода составляют отдельную книгу настоящего издания.

---

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

<sup>2</sup> Части I–VI статьи, «1990 год», «1991 год», «Январь–июнь 1992 года», «Июль–декабрь 1992 года», «1992: Строительство конституционной Федерации» и «Январь–апрель 1993 г.», см., соответственно, в томах 1, 2, 3/1, 3/2, 3/3 и 4/1 настоящего издания.

Надо сказать, что спор двух проектов Конституции имел для судеб российского конституционализма принципиальное значение.

К тому времени, в немалой степени благодаря усилиям Президента России и возглавлявшейся им Конституционной комиссии, произошло внедрение в политический лексикон и общественное сознание самой концепции конституционного строя. Мало кто уже оспаривал нацеленность реформы на построение в Российской Федерации суверенного, демократического, федеративного, социального правового государства, где власть ограничена правом и конституционным строем<sup>1</sup>.

Основные споры велись по поводу других вопросов.

Прежде всего, по вопросу о механизмах конституционализма, гарантиях невозвращения государства к строю, на доктрине конституционализма вроде бы основанному, но во многих своих чертах таковым не являющемуся.

Здесь предметом дебатов стал ключевой момент организации высшей государственной власти. Странники одной линии отмечали неготовность России работать в условиях разделения ветвей власти, утверждая, что для нашей страны традиционным является иерархическое подчинение, которому соответствовало бы единство государственной власти под началом Президента. Ставилась под сомнение применимость самого принципа разделения властей, который требует высокой конституционной и политической культуры, навыков и практики сосуществования и сотрудничества институтов власти. Подводили к выводу о неизбежности особенного института, «ствола власти», который смог бы стоять на страже конституционного строя, выступая гарантом и посредником между ветвями власти на «переходный период».

Предложенная в президентском проекте форма правления предполагалась как модель для переходного периода, ибо полагали, что думать о Конституции национального согласия станет возможным лишь тогда, когда Россия станет стабильным обществом, а базисные ценности будут разделяемы основными политическими силами; в условиях же раскола в обществе невозможно создать Конституцию на десятилетия<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Впрочем, составители первоначального президентского проекта отказались от понятия «конституционный строй», которым оперировала Конституционная комиссия, и заменили его понятием «государственный строй» (см. с. 418 Книги 1 Тома 4 настоящего издания); позже это было исправлено.

<sup>2</sup> Странники этой точки зрения имели возможность довести свои взгляды до Президента (подробнее см.: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М., 2001. С. 334—336). Звучала она и в публичных выступлениях. Так, член Президентского совета А.М. Мигранян убеждал, что «это, к сожалению, наша ужасная тради-

Примечательно предостережение, сделанное 12 мая на совещании руководителей субъектов РФ Председателем КС РФ В.Д. Зорькиным: «Если мы не найдем в себе духовные силы, волевые усилия для того, чтобы предотвратить эти односторонности, тогда завтра можно с помощью односторонней воли навязывать все, что угодно; общество, проглотившее один раз неконституционные методы, никогда, долгие, может быть, годы не выберется к конституционализму. Недавно я слышал рассуждения по поводу споров о проекте Конституции, и даже сторонники одного из вариантов, вот этого последнего президентского, признали в диспуте: да, что-то такое с полномочиями парламента и балансом президента и парламента не то. И в споре один из этих сторонников говорит: ну ничего, через 15 лет мы поправим положение, и сделаем парламента более сильным. Это уже, по-моему, очень ценное признание, чтобы задуматься»<sup>1</sup>.

Не веря в самоограничение верховной власти, члены Конституционной комиссии указывали на основополагающую роль положения о разделении властей и надлежащего разграничения полномочий между ними, обязывающую их к взаимному сотрудничеству и взаимному контролю, подчеркивая, что новые традиции поведения государственной власти должны закладываться именно во время «переходного конституционного периода»<sup>2</sup>, а не десятилетия спустя, когда конституционная реформа завершится с возможными перекосами.

## 2.

Другим вызывавшим принципиальные споры вопросом, был вопрос о путях завершения конституционной реформы и способе принятия новой Конституции.

После референдума Президент стал последовательно проводить свою линию конституционного процесса, обосновывая ее так: легитимность

---

ция: как только у нас появляется публичная сфера власти и власти разделяются, то они начинают уничтожать друг друга. Горбачев создал сам публичную власть и столкнулся с ней. В итоге нет ни страны, ни Горбачева. Ельцин столкнулся со Съездом. Теперь в этом столкновении неясно, что произойдет». (Цитируется по: ОРТ. Красный квадрат. Дата выпуска: 29 мая 1993 г. 17:10).

<sup>1</sup> См. с. 193 данной книги.

<sup>2</sup> Концепция переходного конституционного периода была выдвинута Б.Н. Ельциным в его послании ВС РФ 24 марта 1993 г.: «РСФСР конституционным образом сменилась Российской Федерацией. То мы вступили в переходный конституционный период. ...Сегодня мы имеем переходный, промежуточный конституционный порядок, непосредственно следующий за ушедшим социалистическим порядком и являющийся новой колыбелью конституционного строя». См. с. 764–765 Книги 1 Тома 4 настоящего издания.

на сегодняшний момент из всех ветвей власти имеет только Президент; у других ветвей власти легитимность бывшей РСФСР; согласно Конституции первичным носителем власти является народовластие, а народ своим голосованием на референдуме отдал это право власти Президенту, поэтому Президент вправе внести предложение о том, чтобы Конституция принималась или Советом Федерации или Конституционным Собранием... «Тот проект Конституции, который был раньше, Съездом фактически отвергнут, так как он его не вынес на обсуждение народа», — заявил Президент на пресс-конференции в Кремле 8 мая 1993 г.»<sup>1</sup>.

Этой линии строго придерживались члены президентской команды. Руководитель Администрации Президента С.А. Филатов на встрече с автором этих строк 19 мая 1993 года заявил, что референдум дал Президенту легитимное право направлять конституционный процесс<sup>2</sup>.

Президент опирался на глав республик, руководителей администраций регионов, а также задуманное Конституционное совещание. Проводилась мысль, что при такой поддержке Президент сможет сам назначить новые выборы и вынести вопрос о Конституции на референдум<sup>3</sup>. План действий по завершению конституционной реформы был предложен 14 мая группой влиятельных советников Б.Н. Ельцина, членов президентского проекта, действующих и бывших народных депутатов РФ и СССР; вариант был реализован лишь частично<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Президент там же сообщил, что 11 мая рабочая группа представителей республик и других субъектов РФ соберется в Москве для предварительного рассмотрения поступивших замечаний к президентскому проекту Конституции; окончательно все замечания должны поступить до 20 мая, с тем чтобы до 1 июня обсудить полностью проект со всеми замечаниями, а до 1 июля окончательно согласовать проект. Цитируется по: Новости Интерфакса, 8 мая 1993 г. 15:00 «Борис Ельцин намерен бороться за президентский проект Конституции».

<sup>2</sup> Агентство PostFactum (Москва), 19 мая 1993 г.; Агентство «Эхо Москвы». 1993. 19 мая.

<sup>3</sup> В частности, об этом говорил Г.Х. Попов.

<sup>4</sup> Планом предусматривалось: выход из состава СНД РФ группы из 350 депутатов; подготовка двух базовых документов — варианта Конституции, объединяющего проекты Президента и Конституционной комиссии, и конституционного закона переходного периода, предусматривающего введение двухпалатного федерального парламента, порядок выборов, а также временный порядок функционирования федеральных органов власти; созыв Конституционного совещания с целью одобрения этих документов; введение Президентом в действие конституционного закона и назначение всеобщих выборов в федеральный двухпалатный парламент на воскресенье 3 октября 1993 года; проект Конституции предлагалось вы-

Однако в соответствии с Постановлением седьмого СНД РФ необходимо было подготовить и провести специальный Съезд, посвященный вопросам о новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>. 29 апреля 1993 года ВС РФ установил его дату — 17 ноября 1993 года. В контексте выполнения этих двух решений высшего органа власти и его постоянно действующего законодательного органа и следует рассматривать деятельность Конституционной комиссии, связанную с работой над проектом Конституции в тот период.

Председатель Конституционной комиссии Б.Н. Ельцин после пленарного заседания 9 февраля 1993 года на семь месяцев отошел от непосредственного руководства Комиссией (но не от предмета ее деятельности). Комиссия потеряла несколько видных членов, перешедших на работу в структуры исполнительной власти. В то же время возрос интерес к участию в ее работе со стороны народных депутатов РФ — не членов Комиссии, а также представителей конституционных комиссий субъектов Федерации (договоренность о чем была достигнута в 1992 г.). Формы проведения заседаний стали более разнообразными, о чем свидетельствует их перечень в 1993 году<sup>2</sup>. Как минимум половина заседаний этого перечня состоялась в творчески и политически насыщенный период мая—июня.

---

нести от имени Конституционного совещания на рассмотрение вновь избранного парламента и принять до конца 1993 года. См. с. 222—224 данной книги.

<sup>1</sup> См. с. 764 Книги 2 Тома 3 настоящего издания.

<sup>2</sup> 12 января — рабочее пленарное заседание Конституционной комиссии (КК);  
9 февраля — пленарное заседание КК;  
11—13 марта и 26—29 марта в дни работы восьмого и девятого СНД РФ проводились расширенные заседания членов Рабочей группы и Научно-консультативного совета КК;  
7 мая — пленарное заседание КК;  
11 мая — расширенное совещание членов Рабочей группы КК;  
25 мая — парламентские слушания по проекту Конституции, подготовленные Рабочей группой Конституционной комиссии и рабочей группой представителей субъектов РФ по учету предложений к проекту Конституции РФ;  
4 июня — пленарное заседание КК;  
6 июня — «круглый стол» членов КК и ученых-конституционалистов на тему «Конституционная реформа в РФ. Некоторые итоги и перспективы» (проведен по инициативе члена КК В.Б. Исакова);  
12 июня — рабочее совещание членов КК, экспертов, представителей субъектов РФ;  
12 июля — пленарное заседание КК;  
13 сентября — рабочее совещание членов КК, экспертов, представителей субъектов РФ и представителей общественных объединений;

Усилия представителей Конституционной комиссии, делегированных для переговоров с президентской стороной, завершились взаимным обменом проектов Конституции. 5 мая Президенту РФ был направлен проект, подготовленный Конституционной комиссией<sup>1</sup>. 6 и 8 мая Президент РФ официально направил свой проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации в Комиссию, а также в Верховный Совет. Документ стал предметом детального изучения.

7 мая состоялось пленарное заседание Конституционной комиссии<sup>2</sup>. Был утвержден доработанный в Комиссии проект Конституции Российской Федерации, а на рассмотрение Верховного Совета решили внести проект постановления «О порядке учета предложений субъектов Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации». Был рассмотрен и проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленный в Конституционную комиссию Президентом РФ. Комиссия признала, что президентский проект содержит ряд положений, которые необходимо учесть при доработке проекта Конституции Российской Федерации, заодно отметив, что отдельные положения президентского проекта существенно ограничивают экономические, политические и гражданские права человека, нарушают принцип разделения властей. Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину совместно с заместителем Председателя Н.Т. Рябовым было предложено сформировать рабочую группу для завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>.

Решения пленарного заседания Комиссии получили развитие на расширенном совещании членов Рабочей группы Комиссии 11 мая, где была подтверждена линия, направленная на предотвращение ситуации «двух проектов Конституции»: за основу принять легитимный проект, в свое время представленный Президентом и утвержденный шестым

---

14—15 сентября — заседания Рабочей группы КК под руководством Н.Т. Рябова, созданной Распоряжением Президента РФ от 8 сентября 1993 г.

<sup>1</sup> См. с. 65—131 данной книги.

<sup>2</sup> Заседанию предшествовала полемика о его правомерности (см. с. 134—136 данной книги). В соответствии с Положением о КК заседание Комиссии могло быть созвано и проведено заместителем Председателя КК, тем более что одному из заместителей — Н.Т. Рябову — 6 мая Президент направил проект Конституции для рассмотрения в Комиссии. Председателю Комиссии было направлено официальное приглашение принять участие в работе пленарного заседания.

<sup>3</sup> См. с. 162—163 данной книги. Такая группа была сформирована ровно через четыре месяца Распоряжением Президента РФ от 8 сентября 1993 г.



СНД РФ и Конституционной комиссией, но с обязательным использованием положений президентского проекта при его доработке.

Утвержденный график работы над конституционным проектом на май впоследствии был строго выдержан, все его пункты оказались выполнены.

Тем временем был издан принципиальный Указ Президента России от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации», которым был определен порядок завершения подготовки новой Конституции через соответствующие органы — рабочую комиссию и Конституционное совещание. Его положения получили развитие в Указе Президента РФ от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В сложившихся условиях начиная с конца апреля 1993 года усилилась поддержка Комиссии со стороны руководства Верховного Совета. Р.И. Хасбулатов 12 мая на заседании Верховного Совета, призывая к принятию предложенного Комиссией проекта постановления, даже подчеркнул, что это «морально укрепило бы как-то Конституционную комиссию». Потепление было вызвано решительными действиями Президента.

Но инициатива была упущена. Невзирая на ранее принятые решения Съезда, Верховного Совета, Конституционной комиссии, работавшей под председательством Президента, за основу для доработки на Конституционном совещании был взят проект Конституции, представленный Президентом главам субъектов Федерации. Действия и решения Президента, связанные с процедурой принятия новой Конституции, вызвали серьезную озабоченность парламента, отметившего, что от работы над проектом Конституции фактически отстранены представительные органы субъектов Федерации, а обозначенные в Указе сроки доработки проекта исключают его широкое общественное обсуждение. ВС РФ опасался «параллельного» законодательного процесса, организованного Президентом РФ в обход конституционных органов государственной власти<sup>2</sup>.

Камнем преткновения являлся вопрос о роли Съезда народных депутатов в схеме принятия Конституции. Новая Конституция согласно действовавшему законодательству могла быть принята или Съездом, или все-

---

<sup>1</sup> См. с. 180—181, 305—306 данной книги.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 января 1998 г. Предисловие (*Исаков В.Б.*). М., 1998. С. 13.

российским референдумом. По вопросу подсчета голосов, необходимых для ее принятия на референдуме, существовала четкая правовая норма: решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан России, внесенных в списки для участия в референдуме<sup>1</sup>.

Мнения вчерашних единомышленников из демократического лагеря кардинально разошлись. Один из лидеров центристского «Гражданского союза» В.С. Липицкий так оценил рассуждения о нелегитимности Съезда: «Съезд, можно по-разному к нему относиться, но все-таки Съезд сделал нынешнего Президента, создал законодательную базу, по которой он [Президент] действует; создал законодательную основу для всех наших реформ. Если все это нелегитимно, так что, мы все там же находимся»<sup>2</sup>. В то же время судья Конституционного Суда РФ Э.М. Аметистов высказался за созыв Учредительного или Конституционного Собрания для принятия Основного Закона; по его словам, Президент или судьи Конституционного Суда могли бы обратиться к Съезду, чтобы именно этот орган принял президентский проект Конституции. Депутатская фракция «Согласие ради прогресса» выступила против форсирования принятия новой Конституции. А автор этих строк считал, что принимать Конституцию должен легитимный орган, иначе «конституционный переворот поставит под сомнение авторитет и стабильность Основного Закона, принятого незаконным путем»<sup>3</sup>.

Некоторые демократы высказывали сомнения в успехе досрочных выборов депутатов в октябре 1993 года (именно этот срок предрекал Б.Н. Ельцин). Так, один из учредителей блока реформистских сил В.Ф. Шумейко и член президентского Совета П.С. Филиппов сообщали, что, по мнению аналитиков, «новый парламент будет еще хуже, чем нынешний — в смысле количества и организованности антиреформаторских сил», а «если в ходе предстоящих выборов мы получим популистский непрофессиональный парламент, то — в силу его большей легитимности — он спокойно может остановить любые реформы»<sup>4</sup>. Упование на административный ресурс тогда еще представлялось достаточно зыбким основанием для успеха на выборах.

Верховный Совет 14 и 20 мая 1993 года обсудил вопрос «О порядке учета предложений субъектов Федерации по проекту Конституции Российской Федерации», предложив регионам представить свои замечания

---

<sup>1</sup> См. с. 424—429 данной книги.

<sup>2</sup> Цит. по: ОРТ. 5 июня 1993 г. 17:55.

<sup>3</sup> Мегapolis-Экспресс. 1993. 19 мая.

<sup>4</sup> Коммерсант-Daily. 1993. 19 июня.

и предложения к проекту, подготовленному в Конституционной комиссии. Альтернативный проект постановления, внесенный Н.Т. Рябовым, предлагал регионам рассмотреть еще и проект Конституции, представленный Президентом РФ, с тем, чтобы далее сформировать Конституционное совещание для подготовки единого проекта новой Конституции и выработки рекомендаций о порядке ее принятия. (Н.Т. Рябов отмечал, что «проект, подготовленный Конституционной комиссией, не может претендовать на абсолютное превосходство, но является определенным вкладом в современную конституционную мысль»). Р.И. Хасбулатов предупредил: «Явочным порядком начинается процесс развала конституционных структур... На сегодняшний день у нас три конституционные структуры: Съезд, Конституционная Комиссия, Верховный Совет. Всё... никакого противоречия нет. Вот Конституция, на которой мы все присягали, извольте выполнять ее», упирая на недопустимость отступления от установленной конституционной процедуры принятия новой Конституции РФ<sup>1</sup>. Позиция президентской стороны оставалась неизменной; выступая в Иркутске, С.М. Шахрай вновь подчеркнул: «От имени всего российского народа данный состав депутатского корпуса не вправе самостоятельно принять Конституцию»<sup>2</sup>.

Вопрос постепенно выходил за рамки правового спора о модели устройства государственной власти. Р.И. Хасбулатов на совещании в Самаре 28 мая заявил, что «шоу с новой Конституцией затеяно с целью отвлечь внимание общественности от провалов в экономике и кричащих фактов коррупции, о которых говорил А.В. Руцкой», и предложил провести референдум сразу по трем проектам Конституции, которые отражают точки зрения трех групп, на которые разделено общество, — «радикалов», «центристов, поддерживающих парламентский строй» и «приверженцев социалистической идеи»<sup>3</sup>.

Между тем в условиях все большей политизации конституционного процесса за спором двух ветвей федеральной власти внимательно следили в республиках в составе Российской Федерации. Представители субъектов Федерации на консультативной встрече в Санкт-Петербурге 29 мая, заявили: порядок рассмотрения и принятия новой Конституции России должен быть приведен в соответствие с той политической реальностью, которая сложилась после подписания Федеративного договора и референдума 25 апреля. В случае, если федеральные власти не сумеют

---

<sup>1</sup> См. с. 247, 283–284 данной книги

<sup>2</sup> См. с. 286 данной книги.

<sup>3</sup> Сегодня, Москва. 1993. 1 июня.

прийти к согласию по вопросу о принятии Конституции, руководители регионов готовы взять инициативу на себя. Руководители верховных советов 11 из 19 российских республик отвергли «неконституционные способы принятия» Конституции (включение в президентский проект Федеративного договора, как видим, не привело к его безоговорочной поддержке бывшими автономиями). Но предостережение со стороны субъектов РФ о принятии ими инициативы на себя тоже не могло рассматриваться как конституционный способ принятия Конституции РФ.

### 3.

Президентский проект был вынесен в мае на обсуждение в регионы, но там одновременно почти везде обсуждали оба проекта Конституции Российской Федерации. По состоянию на 10 июня оба проекта обсуждались в 53 регионах, из которых 40 посчитали необходимым предложить ВС РФ и Президенту найти компромисс в конституционном процессе и представить для окончательного принятия один проект Конституции<sup>1</sup>. Верховные Советы республик Карелия, Саха, Тува, а также Вологодский облсовет приняли решение, что ни один из представленных проектов Конституции не может быть принят за основу. Все настойчивее звучали предложения о том, чтобы переизбрать и Съезд, и Президента, поскольку они не в состоянии подготовить согласованный проект Конституции. И лишь глава администрации Ленинградской области и Камчатский областной совет вынесли решения о принятии за основу президентского проекта.

Словом, победного шествия первоначального президентского проекта Конституции не случилось: реакция общества, юристов, регионов была весьма сдержанной, что укрепило власть в мысли о важной согласительной роли Конституционного совещания.

Рубеж мая—июня 1993 года был отмечен целым рядом официальных и общественных собраний, на которых обсуждались вопросы конституционной реформы. Редко вспоминают, что сформировалось не одно, а три альтернативных конституционных совещания:

— конституционное совещание народных депутатов и представителей Советов всех уровней при Верховном Совете РФ<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> См. с. 607—616 данной книги.

<sup>2</sup> 25 мая 1993 г. парламентские слушания, подготовленные Рабочей группой Конституционной комиссии и рабочей группой представителей субъектов РФ по учету предложений к проекту Конституции РФ, открыли собственное конституционное совещание при ВС РФ, которое продлилось до 5 июня; были обсуждены вопросы процедуры принятия и основные положения официального «парламентского» конституционного проекта (подробнее об итогах см. с. 914—926 данной

- конституционное совещание оппозиционных сил<sup>1</sup>;
- Конституционное совещание, созванное Президентом РФ, оставшееся в итоге единственным.

Все составляющие политического и конституционного процесса в тот период имели свои «дубликаты» от противоположной стороны: и проекты конституционного соглашения органов государственной власти, и перечни вопросов для референдума, и проекты Конституции, и «конституционные совещания» по ним.

1 июня Рабочая группа Конституционной комиссии выступила с инициативой проекта постановления Верховного Совета РФ о порядке согласования и принятия проекта новой Конституции<sup>2</sup>. Предусматривалось, что если проект Конституции не будет принят Съездом, депутаты должны объявить выборы в Конституционное Собрание для доработки и принятия нового Основного Закона. Предписывалось, в частности, учесть предложения упомянутых выше конституционных совещаний.

3 июня ВС РФ назначил Р.И. Хасбулатова официальным представителем в Конституционном совещании.

Дискуссия по проекту постановления растянулась на два парламентских заседания. Проект решения воспринимался депутатами неоднозначно. Взять хотя бы вопрос о принятии Конституции в первом чтении или целиком. Согласно пункту 1 части третьей статьи 104 действовавшей Конституции именно принятию, а не «утверждение» Конституции относилось к исключительному ведению СНД РФ, что предполагало право высшего органа государственной власти на обсуждение проекта и возможность внесения определенных изменений. Представлялось разумным осуществить на Съезде принятие в первом чтении, чтобы не уйти с текстом, содержа-

---

книги). В его рамках 1 июня 1993 г. прошло крупное Всероссийское совещание народных депутатов Советов всех уровней. См. с. 421–433 данной книги.

<sup>1</sup> В Парламентском центре при Верховном Совете РФ 3 июня 1993 г. по инициативе Общественного комитета по защите конституции и конституционного строя было создано еще одно Всероссийское конституционное совещание. В его работе приняли участие свыше 2 тысяч человек, представлявших 36 регионов РФ, в том числе свыше 300 н.д. всех уровней, представители главным образом оппозиционных партий и движений (в том числе парламентского блока «Российское Единство», Фронта национального спасения, Либерально-демократической партии России, Партии конституционных демократов, Движения «День», Русского Национального Собора, Союза офицеров, Российской Коммунистической Партии и других левых партий и движений). Председательствовал В.Б. Исаков. Совещание приняло резолюцию, в которой указывалось, что «вносить изменения в действующую Конституцию и принимать новую правомочен только Съезд народных депутатов РФ».

<sup>2</sup> См. с. 422–423 данной книги.

щим серьезные недоработки (если будут допущены какие-то ошибки), сохранив возможность продолжить согласительный процесс. Некоторые члены Верховного Совета РФ и Конституционной комиссии (например, Е.А. Амбарцумов) увидели в этом предложении затягивание конституционного процесса и, строго говоря, конфронтацию с Президентом.

Координаторы депутатской фракции «Согласие ради прогресса» В.Л. Шейнис и Е.М. Кожокин отмечали, что созыв Конституционного совещания был вызван в значительной степени длительным нежеланием большинства депутатского корпуса продолжать работу над проектом новой Конституции РФ<sup>1</sup>. Но 4 июня 1993 года под непосредственным влиянием грядущего Конституционного совещания наметился перелом в позиции Верховного Совета.

Была продемонстрирована готовность оппозиционно настроенного большинства идти на уступки в части согласования проекта Основного Закона. ВС РФ принял Постановление «О порядке согласования и принятия проекта Конституции РФ»<sup>2</sup>, предложенное Конституционной комиссией. Последней предстояло до 30 июня согласовать с Президентом основные положения единого проекта Конституции, после чего опубликовать его для всенародного обсуждения, а окончательно согласованный (получивший одобрение Президента, Конституционной комиссии, Верховного Совета, субъектов Федерации) проект вынести на Съезд 17 ноября для его принятия в первом чтении.

В тот же день, 4 июня, состоялось пленарное заседание Конституционной комиссии, на котором были обсуждены перспективы конституционного процесса и участия в нем Конституционной комиссии.

Комиссия приняла к сведению информацию Рабочей группы о том, что проект Конституции включает в себя 32 статьи президентского проекта, когда по предложению Р.И. Хасбулатова выступил член Комиссии депутат М.Л. Захаров и сообщил о том, что на базе проекта Конституционной комиссии и президентского проекта группой юристов (прежде всего, самим М.Л. Захаровым, а также специалистами юридического отдела Аппарата Верховного Совета РФ во главе с Р.М. Цивилевым) подготовлен «совмещенный вариант» проекта Конституции — «проект Верховного Совета»<sup>3</sup>. «Вброс» проекта, воплотившего, как считали

---

<sup>1</sup> См. с. 526 данной книги.

<sup>2</sup> См. с.225 данной книги.

<sup>3</sup> Указанный проект см. в Томе 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ» настоящего издания. Р.М. Цивилев позже перешел в Администрацию Президента РФ и участвовал в доработке проекта Конституции РФ.

в Администрации Президента, «классический вариант парламентской республики»<sup>1</sup>, был политическим маневром со стороны руководства ВС РФ: менялся угол нажима со стороны парламента на президентский проект, уходил в тень проект Конституционной комиссии; однако новость о «совмещенном варианте», появившаяся буквально через час после принятия ВС РФ решения о подготовке единого проекта, еще более запутывала ситуацию.

Конституционная комиссия решила принять участие в Конституционном совещании в Кремле в целях согласования основных принципов проектов Конституции. Следует отметить, что по указу Президента все члены Комиссии и без того входили в состав участников Конституционного совещания, которому было рекомендовано заслушать дополнительные доклады от Верховного Совета и Конституционной комиссии, хотя все понимали, что повлиять на регламент заседания будет не просто. Утвержденный Указом Президента РФ от 2 июня 1993 г. № 840 «О порядке работы Конституционного совещания»<sup>2</sup> регламент предусматривал, что совещание должно обсуждать даже не президентский проект Конституции, а отклики и поправки, замечания и предложения государственных и общественных организаций, а также граждан РФ к нему.

Завершая пленарное заседание Комиссии, Р.И. Хасбулатов обронил: «Если мы не получим понимания, не будем работать над единым проектом, мы начнем интенсивно, динамично разрабатывать идею парламентской республики, в полном ее классическом объеме. Так что здесь, по-моему, обрисованы возможные пути в развитии конституционной реформы. Кстати, это получит наверняка одобрение в обществе»<sup>3</sup>. Хотя эта ремарка входила в противоречие с предыдущими решениями депутатского корпуса по концепции проекта Конституции, она с удовольствием была использована СМИ.

Параллельно в Кремле Руководитель Администрации Президента РФ С.А. Филатов, вице-премьер С.М. Шахрай, руководитель Государственно-правового управления А.А. Котенков и другие ответственные лица обсуждали вопрос о порядке работы Конституционного совещания. Как утверждает В.Л. Шейнис, в принципе была поддержана идея рассмотрения параллельно с президентским конституционным проектом и проекта, подготовленного Конституционной комиссией.

---

<sup>1</sup> См. с. 688 данной книги.

<sup>2</sup> См. с. 437–440 данной книги.

<sup>3</sup> См. с. 492 данной книги.

Собственно говоря, созыв Конституционного совещания при Президенте РФ можно было рассматривать как форму продолжения на новом уровне «круглого стола». В первом квартале 1993 года сложилось понимание важности согласительного механизма; отработывалась и практика — в рамках постоянно действовавшего Круглого стола политических сил, а также в переговорном процессе по вопросу о «конституционном соглашении» органов власти. В работе совещания должны были принять участие представители субъектов Федерации, всех ветвей власти, ведущих политических партий, члены Конституционной комиссии. Отношение к такому совещанию было разным, но существовал шанс, что оно поможет развить политическую практику диалога, столь дефицитную в ту пору.

В согласовании нуждались два вопроса: положение конституционных проектов; уточнение к тому времени уже предложенной Съездом и Верховным Советом процедуры принятия Конституции. В Верховном Совете опасались, что Конституционное совещание станет площадкой для конституционного соло одной из сторон спора, на что указывали усилия Администрации Президента по формированию состава участников на основе подобранных квот и рейтингов политической лояльности — для решения заявленной прикладной задачи: закрепления в конституционных положениях полученного 25 апреля 1993 года на референдуме доверия Президенту Российской Федерации.

Депутатская фракция «Коммунисты России» решила в Конституционном совещании не участвовать, мотивируя свое решение «недемократическим, дискриминационным порядком формирования состава Конституционного совещания и стремлением, в противоречии с действующей Конституцией Российской Федерации, присвоить ему функции законодательной власти»<sup>1</sup>.

Между тем, выступая в г. Калуге, Б.Н. Ельцин назвал несколько возможных способов принятия новой Конституции: Учредительным собранием, Съездом народных депутатов, референдумом, новым составом парламента, выборы которого должны были состояться осенью 1993 года по новому закону<sup>2</sup>.

Картину дополнило заявление заседания полномочных представителей блока «Демвыбор»: Конституционное совещание, сформированное

---

<sup>1</sup> Председатель фракции И.П. Рыбкин в своем письме в Администрацию Президента отметил, что правомерно написание и наименование с большой буквы в словосочетании с названием «Конституционный» только двух организаций: «Конституционный Суд» и «Конституционная комиссия». См. с. 507 данной книги.

<sup>2</sup> Источник: ОПГ. Новости. Дата выпуска: 1 июня 1993 г. 21:00.



не путем всенародных выборов, не может принимать конституционные акты. С этим отчасти согласился С.М. Шахрай: Конституционное совещание должно стать выражением воли народа, так как на нем предполагается широкое представительство; если совещание примет решение о созыве Учредительного собрания, то это обеспечит его легитимность<sup>1</sup>.

#### 4.

Итак, Конституционное совещание было созвано как консультативный орган при Президенте РФ.

В российском политическом театре новейшей эпохи особое место занимает день его открытия — суббота 5 июня 1993 года.

Первым выступил Президент РФ Б.Н. Ельцин, подчеркнувший, что с принятием нового Основного Закона «завершится учреждение подлинной демократической республики... — федеративного демократического государства народов России... После многих лет оцепенения российская государственность получила импульс для развития, но его гасит конституционный кризис, который переживает Россия». Однако конструкция власти, по мнению Б.Н. Ельцина, по своей сути не изменилась: стало очевидно, что «советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы». Созыв Конституционного совещания Президент объяснил именно тем, что действующими институтами власти для скорейшего завершения работы над проектом Основного Закона, увы, нельзя воспользоваться: «Представительная власть, оставленная нам советским строем, не способна найти так необходимое сегодня согласие. Она без него не может предложить Конституцию, которая внесет в общество стабильность и обеспечит его динамичное продвижение вперед... В противоборстве находятся не разные ветви власти, а по существу, две самостоятельные политические системы»<sup>2</sup>.

Затронул Б.Н. Ельцин в своем докладе и Конституционную комиссию, сказав, что «нет вины Комиссии в том, что в последние месяцы конституционный процесс оказался заморожен», так как «Съезд, сосредоточивший в руках немалую власть, фактически блокировал доработку проекта по ряду ключевых направлений». При этом Президент признал, что некоторые вопросы в определенной мере Конституционной комиссии решить удалось: так, «первый раздел о правах человека в проекте Конституционной комиссии получился удачнее»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сегодня, Москва. 1993. 1 июня.

<sup>2</sup> См. с. 512–514.

<sup>3</sup> Там же.

Перейдя к части своего доклада, посвященной собственно проекту Конституции, Б.Н. Ельцин справедливо отметил, что главная цель Конституции — «сохранение целостности Российского государства и преодоление слабости государственной власти», предложив такую правовую процедуру принятия новой Конституции: 1) в ходе Конституционного совещания согласовывается текст проекта Основного Закона; 2) полномочные представители субъектов Федерации парафируют проект; 3) субъекты Федерации предлагают Съезду народных депутатов РФ утвердить согласованный проект Конституции в целом. «Если представительная власть отклонит наши предложения, нам придется воспользоваться другими возможностями»<sup>1</sup>.

После доклада Президента в Мраморном зале корпуса № 14 Кремля (еще недавно — месте проведения пленумов ЦК КПСС) разыгралась безобразная сцена, в результате которой зал покинула часть участников совещания — Председатель ВС РФ, некоторые присутствовавшие на Конституционном совещании народные депутаты РФ, судьи Конституционного Суда РФ, руководители ряда регионов<sup>2</sup>. Сразу после этого на лестнице фойе Мраморного зала было подготовлено Обращение от имени ушедших (по разным оценкам, его подписали от 40 до 103 участников совещания) — с требованием провести ряд пленарных заседаний с обсуждением на равной основе двух проектов Конституции и последующим обсуждением совместно выработанного проекта<sup>3</sup>.

Инцидент по-разному был оценен участниками заседания.

Президент РФ Б.Н. Ельцин в интервью с народным депутатом РФ, ведущим программы «Взгляд» А.М. Любимовым указал на соотношение сил: «Советы, конечно, будут драться за то, чтобы существовать. В новой

---

<sup>1</sup> См. с 523 данной книги.

<sup>2</sup> Сразу же по окончании доклада Президента РФ на подиум попытался подняться Р.И. Хасбулатов, чтобы попросить время для выступления по поручению Верховного Совета РФ. После колебаний Б.Н. Ельцин согласился, хотя это выходило за рамки утвержденного порядка работы. Однако большинство участников Конституционного совещания устроили obstruction Председателю ВС РФ (вспомним квоты и рейтинги лояльности): стоял невероятный шум от захлопывания, большинство собравшихся кричали и топали ногами, требуя не пускать оратора на трибуну, на подходе к которой охранник заломил Председателю ВС РФ руки. Члена Конституционной комиссии Ю.М. Слободкина сотрудники охраны вынесли из зала заседания за руки и за ноги (см. с. 1025 данной книги). Генеральный прокурор РФ, член Конституционной комиссии В.Г. Степанков, потребовавший «прекратить насилие», в ответ был отброшен в сторону.

<sup>3</sup> См. с. 525 данной книги

Конституции им места нет, вот ведь в чем вопрос! Это спланированная попытка просто сорвать совещание»<sup>1</sup>. Позже он выразил «сожаление, что первый день работы не обошелся без инцидентов: неприкосновенность депутата Слободкина вступила в конфликт с неприкосновенностью Президента»<sup>2</sup>. По-иному видел произошедшее Р.И. Хасбулатов: «Наверное, всем уже стало ясно, что мы идем к диктатуре. Продемонстрирована неуважительность к Председателю Верховного Совета, которому не дали выполнить поручение парламента. Я уже объявил это совещание незаконным». В.Д. Зорькин заявил, что «противоречия снимаются компромиссом, а не путем ультиматумов», что «участвовать в собрании, не нацеленном на достижение компромисса, не имеет смысла»<sup>3</sup>. Автор этих строк настаивал на предложении, поддержанном накануне Верховным Советом: «Предлагаем Президенту до 30 июня согласовать проект Конституции, три месяца на всенародное обсуждение, и 17 ноября на Съезде принять новый проект Конституции в первом чтении»<sup>4</sup>.

Произошедшее возвращало к традиционному восприятию верховной власти, проявившей решимость политической воли в доведении конституционной реформы до логического конца по сценарию Президента.

Был поколеблен наметившийся накануне 4 июня перелом в настроениях Верховного Совета. Группой из 23 народных депутатов РФ в Прокуратуру РФ было направлено заявление по поводу действий в отношении Ю.М. Слободкина с просьбой возбудить уголовное дело. 10 июня руководители пять депутатских фракций выступили в Верховном Совете РФ с заявлением, расценив события 5 июня как «прямую угрозу конституционного переворота».

Работа Конституционного совещания продолжилась по секциям. О его буднях сообщают краткие отчеты помощника Президента России по правовым вопросам Ю.М. Батурина, направлявшиеся на имя Б.Н. Ельцина<sup>5</sup>. В подчеркиваемой рутине была демонстрация простого факта: конституционная инициатива, которую Президент не хотел упустить, находится в руках Президента.

---

<sup>1</sup> Цит. по: ОРТ. 5 июня 1993 г.

<sup>2</sup> См. Конституционное совещание. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995.

<sup>3</sup> «Коммерсантъ». 1993. 8 июня. Впрочем, уже 7 июня делегация КС РФ во главе с В.Д. Зорькиным продолжила работу в составе Конституционного совещания.

<sup>4</sup> Цит. по: ОРТ. 5 июня 1993 г.

<sup>5</sup> См. с. 538–544 данной книги.

Участники Конституционного совещания (по их общему количеству до сих пор существует неопределенность) были разбиты на пять групп: представителей федеральных органов власти (координаторы: В.С. Черномырдин и А.М. Яковлев); представителей органов государственной власти субъектов Федерации (координаторы: С.М. Шахрай, В.Н. Степанов, А.С. Тяжлов), представителей местного самоуправления (координаторы: Ю.Ф. Яров и Б.А. Золотухин); представителей политических партий, общественных организаций, профсоюзов, религиозных конфессий (координаторы: А.А. Собчак, В.Л. Шейнис); товаропроизводителей и предпринимателей (координаторы: В.Ф. Шумейко и С.С. Алексеев). На первом этапе работы совещания с 5 июня по 12 июля 1993 года пять раз созывались пленарные заседания. Обобщение результатов работы групп и обсуждение наиболее важных проблем осуществлялось в рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ (руководитель: С.А. Филатов), которой надлежало завершить работу над проектом Конституции и представить его Президенту.

8 июня на вечернем заседании рабочей комиссии Конституционного совещания координаторы всех пяти групп приняли решение рекомендовать Президенту провести дополнительное пленарное заседание и предоставить на нем слово представителям Верховного Совета.

Такое заседание состоялось 10 июня, и на нем отмечалось, что за короткий промежуток времени совещание проделало немалую содержательную и политическую работу. Президент РФ подчеркивал, что «заметен поворот к сотрудничеству и среди российских депутатов, в части руководства Верховного Совета. Наше совещание также подтверждает, что линия на конфронтацию и на жесткое противостояние теряет своих сторонников. Гораздо более привлекательна сегодня совместная конструктивная работа за одним столом... Самое ценное, что нам удалось достичь за прошедшие дни, — это наладить нормальный, продуктивный процесс доработки проекта Конституции»<sup>1</sup>.

Б.Н. Ельцин предложил обсудить три темы: механизм принятия Конституции, в том числе парафирования согласованного проекта, вы-

---

<sup>1</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. Не обходилось без накладок. Так, когда автор этих строк на секции партий и движений выступил с предложением, А.А. Собчак указал ответственному секретарю Конституционной комиссии, что он, мол, не член секции и не может вносить предложения.

боры в высший законодательный орган России и, наконец, механизм Конституционного арбитража для поиска правовых компромиссов<sup>1</sup>.

Несмотря на довольно серьезные разногласия, значимость Конституционного совещания признавалась все большим числом заинтересованных лиц. Руководство Верховного Совета РФ хотя и не соглашалось с тем, что президентская команда оставляла на долю депутатского корпуса в сложившейся ситуации возможность утвердить готовую Конституцию «в целом», как один из вариантов способа ее принятия, на проведение в июле еще одного Конституционного совещания под эгидой парламента уже не пошло.

15 июня от лица Рабочей группы Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину и Р.И. Хасбулатову было предложено издать совместное распоряжение, которое регламентировало бы создание и порядок работы «совместной рабочей группы для завершения согласования и выработки единого проекта российской Конституции»<sup>2</sup>. К идее такой группы Президент РФ вернется 8 сентября 1993 г.

На заключительном в июне скоротечном пленарном заседании Конституционного совещания 16 июня было принято Заявление, в котором были изложены 20 основных положений новой Конституции России<sup>3</sup> — прообраз будущей главы «Основы конституционного строя» — во многом совпадавших с положениями проекта Конституционной комиссии.

## 5.

Конституционное совещание открыло новый этап в российском конституционном процессе. Завершение подготовки проекта нового Основного Закона шло во взаимовлиянии двух проектов Конституции.

---

<sup>1</sup> Речь идет о создании Комиссии конституционного арбитража в составе участников совещания от высшей судебной власти и ученых правоведов. Подробнее о ее деятельности см., напр.: Батурич Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008; Станских С.Н. Конституционные этюды проф. Ю.М. Батурина (рецензия-размышление) // Юридический мир. 2008. № 9. С. 74–80.

<sup>2</sup> См. с. 620–621 данной книги. В состав совместной рабочей группы предполагалось включить С.С. Алексеева, В.Б. Исакова, О.Г. Румянцева, Н.Т. Рябова, А.А. Собчака, С.А. Филатова, С.М. Шахрая и В.Л. Шейниса. Предполагалось, что она должна к 15 июля 1993 года выработать единый согласованный проект Конституции и опубликовать его для всенародного обсуждения, после чего с участием представителей органов федеральной власти и органов власти регионов России доработать проект до 10 октября с учетом поступивших в ходе всенародного обсуждения предложений и замечаний. Затем, после внесения поправок, проект передать Президенту, Конституционной комиссии и Верховному Совету РФ.

<sup>3</sup> См. с. 622–626 данной книги.

К чести участников Конституционного совещания и, прежде всего, членов его Рабочей комиссии, они вышли за установленные изначально формальные рамки. Внесенный Президентом РФ проект Конституции РФ обсуждался в группах совещания и в его рабочей комиссии параллельно с проектом Конституции РФ, подготовленным Конституционной комиссией. Проект Конституционной комиссии в полной мере лег в основу материалов работы Конституционного совещания, его сравнительных таблиц, и повлиял на содержание ряда глав Конституции РФ, хотя сама Конституционная комиссия как орган к этому времени все более оказывалась на периферии конституционного процесса.

Конституционная комиссия свою функцию подготовки и согласования проекта Конституции Российской Федерации во многом выполнила на предыдущей стадии конституционной реформы. Но проект Конституционной комиссии вовсе не превратился во что-то постороннее; с его богатой политико-правовой историей, научным и общественным весом он был серьезным фактором, который в значительной степени ушло Конституционное совещание.

28 членов Комиссии и ряд ее ведущих экспертов (прежде всего, Е.А. Данилов, Л.С. Мамут, Б.А. Страшун, и некоторые другие) приняли участие в Конституционном совещании, где продолжали проводить идеи проекта Конституционной комиссии и в сложившейся ситуации вносили свой вклад в корректировку многих положений первоначального президентского проекта.

И это им в определенной степени удалось. Как подчеркивалось в Заявлении этих коллег, направленном 16 июня в адрес Конституционной комиссии: «Значение Конституционного совещания, по нашему мнению, состоит в том, что на нем фактически уже произошло объединение двух исходных проектов новой Конституции Российской Федерации (президентского и парламентского), и их как отдельных проектов, с нашей точки зрения, больше не существует. Речь идет о доработке единого общего проекта, в который должно войти все лучшее, что есть в парламентском и президентском проектах»<sup>1</sup>.

На Конституционном совещании происходила своего рода реабилитация норм проекта Конституционной комиссии, подвергшегося (нередко вместе с разработчиками) в СМИ зачастую огульной политической обструкции<sup>2</sup>, но признаваемого ответственными политиками и правоведами. Многое, что говорилось тогда в пылу борьбы против про-

---

<sup>1</sup> См. с. 627 данной книги.

<sup>2</sup> См., напр., с. 945 данной книги.

екта Конституционной комиссии, делалось только внешне, в угоду актуальной политике и отчасти чьим-то амбициям. Но по содержанию проект воспринимался достаточно адекватно, поскольку многие из его норм были тщательнее отработаны и к тому же прошли многократную «обкатку» на обсуждениях разного уровня.

Свидетельство тому — одна из упоминавшихся записок Ю.М. Батурина Б.Н. Ельцину от 9 июня 1993 г.: «Есть уже примеры взаимоперехода проектов — президентского и Конституционной комиссии. Начинают обсуждение с президентской формулировки статьи и последовательными поправками приходят к формулировке Комиссии. Но и наоборот. Это выигранный пример»<sup>1</sup>.

Наблюдатели отмечали относительную близость двух проектов, тексты которых на две трети были схожими. Но ведь констатация совпадения текстов на самом деле свидетельствовала о восприятии текста проекта Конституционной комиссии президентским проектом. Второй появился позже и не без влияния первого.

Приводимые в настоящем издании документы подтверждают наше понимание, что Конституция РФ как конечный продукт стала результатом единения двух равнозначных проектов, осуществленного Конституционным совещанием под политическим руководством Президента РФ и его Администрации. При этом, признаем, за проектом Конституционной комиссии был значимый конституционно-идеологический и текстуальный вклад в окончательный документ, за исключением статуса Президента, Правительства и парламента и системы отношений между ними — «сердцевины» новой Конституции<sup>2</sup>.

Проект Комиссии отличался высокой степенью «легитимности»: проект в свое время был представлен Президентом, утвержден шестым Съездом народных депутатов и Конституционной комиссией, а массив решений Съезда и ВС РФ по конституционной реформе во многом касался именно этого проекта. Но были и содержательные различия.

В первоначальном президентском проекте вызывала вопросы глава о правах и свободах, которая была сделана, на взгляд ряда конституционалистов (в частности, Б.А. Страшуна), неудачно, вопреки утверждениям некоторых разработчиков, что проект «пронизан духом академика Сахарова». В частности, из начального президентского варианта были

---

<sup>1</sup> См. с. 539–540 данной книги.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. в: Международное исследование «Проблемы реализации Конституции» // Конституционный вестник. Специальный выпуск. Декабрь 2008 г. № 1 (19).

изъяты многие из социально-экономических прав, в определении РФ пропала характеристика государства как социального, ощущалась тенденция к чистому либерализму, который мировым сообществом превзойден в середине и второй половине XX века. Обращало на себя внимание отсутствие некоторых гарантий прав и свобод человека и гражданина, уже существовавших в действующей Конституции РФ — России, а также предусмотренных конституциями некоторых республик в составе РФ и проектом Конституционной комиссии<sup>1</sup>.

Президентский проект сохранил особую формулу президентской власти и его конституционно-правового статуса. Критики указывали на несоразмерность значительных конституционных прав при слабости механизмов контроля реальной конституционной ответственности главы государства. Немало споров, в частности, вызывало положение проекта о единстве государственной власти, получившее развернутое воплощение в статусе Президента. Положение, что Президент вырабатывает основные направления внутренней и внешней политики, напоминало критикам статью 6 Конституции (Основного Закона) СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. У наблюдателей возникало предчувствие, что Конституция может стать системным фактором воспроизводства единовластия в России, словно подтверждающим вывод Н.А. Бердяева, сделанный им вскоре после 1917 г.<sup>2</sup>

Проект Конституционной комиссии, по крайней мере, в начальный период и затем, длительно предусматривал президентскую республику, в которой сильного президента уравновешивал адекватно сильный парламент и содержались механизмы как взаимодействия, так и взаимного уравновешивания<sup>3</sup>. В новом же парламенте предлагалось сохранить

---

<sup>1</sup> См. анализ проекта Конституции, представленного Президентом РФ (материал Научно-консультативного совета при Конституционном Суде РФ, под руководством Б.С. Страшуна) на с. 753—767 данной книги.

<sup>2</sup> «Огромное значение для душевной дисциплины русского народа имела идея царя. Без царя не мыслил народ никакого государства, никакого закона, никакого порядка, никакого подчинения общему и целому. Без царя для огромной массы русского народа распалась Россия и превратилась в груды мусора.» Там же Бердяев писал: «В строении великого русского государства, ныне сокрушенного и разделенного, был какой-то надрыв, какое-то нездоровое, ненормальное отношение народа к власти. Народ нуждался во власти над собой и чувствовал инородность этой власти. Народ был безвластен, анархичен, и народ поддерживал, санкционировал власть самодержавную, неограниченную» // Бердяев *Н.А.* Философия неравенства. М., 1990. С. 35—36. См. об этом также: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя. 1994. С. 112—127.



лишь треть тех полномочий, которые имел Верховный Совет, причем в числе урезаемых оказывались, прежде всего, кадровые полномочия и полномочия контроля — контроля за исполнительной властью, за исполнением законов, исполнением бюджета и тратой казенных средств.

Были вопросы и в отношении трактовки федерализма. Субъекты Федерации назывались разработчиками первоначального президентского проекта «первичными носителями суверенитета», республики в продолжение Федеративного договора были объявлены «суверенными государствами», а все Федеративные договоры было предложено инкорпорировать в Конституцию, федеральные полномочия были существенно урезаны (например, в налоговой сфере — до права определять общие принципы налогообложения и сборов). Этим тактическим ходом Кремль стремился перетянуть на свою сторону влиятельные республиканские элиты.

В условиях взаимовлияния двух проектов Верховный Совет согласился с этим ключевым предложением Президента РФ и пошел, словами С.Н. Бабурина, на «механическое включение Федеративного договора в текст Конституции», правда, лишь в качестве приложения<sup>1</sup>. Зато на сей раз Конституционное совещание, всерьез восприняв критику за потакание договорно-конституционной концепции, поступило равным счетом наоборот и сняло Федеративный договор из проекта Конституции.

С.М. Шахрай еще перед началом Конституционного совещания сообщал, что видит окончательный вариант текста как «сплав» из двух проектов (при этом, предвидя проблемы при согласовании основных разделов: об устройстве федеральной власти и статусе субъектов Федерации). 7 июня 1993 года он практически подтвердил вероятность согласования двух проектов. Эту позицию занял и Президент России. «В работе фактически находятся два известных проекта, именно в работе, а не в конкуренции. Это идет только на пользу дела», — подчеркнул он 10 июня<sup>2</sup>.

Выступивший на пленарном заседании Конституционного совещания 10 июня «вместо приболевшего Хасбулатова» Н.Т. Рябов также отверг тезис о взаимной противоположности, несовместимости проектов Конституции Президента и Конституционной комиссии, следовательно, о невозможности выработки единого текста. «Наоборот, получили

---

<sup>1</sup> См. п. 2 Постановления ВС РФ от 4 июня 1993 г. «О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации»: «Включить в проект Конституции Российской Федерации Федеративный договор». (См. с. 470 данной книги.)

<sup>2</sup> См. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995.

подтверждение заключения специалистов и политиков о значительном сходстве содержания большинства их положений. Работа в группах показала не только это, но и реальную возможность инкорпорирования ряда норм и даже целых институтов. Например, гарантий прав и свобод человека в один проект из текста другого. Также с достаточной очевидностью выяснилось, что в статьях о правовом статусе личности каталог прав и свобод в обоих проектах в значительной мере тождественен, близки или просто совпадают и формулировки статей». Ему вторил С.М. Шахрай: «Мы попробуем максимально полно соединить проекты и выработать согласованный единый текст проекта Конституции»<sup>1</sup>.

Примечательно признание заместителя председателя Правительства РФ, одного из представителей Президента в совещании Ю.Ф. Ярова: «Главное, все-таки, у нас есть проект Конституции, мы не зря потратили столько времени. Интересные люди, интересные мысли. Вы заметили, как меняется. Я уже у себя на группе говорил, что это не президентская Конституция, которую мы наработали. Это наша Конституция. Она совсем будет отличаться, и вы убедитесь, как она будет отличаться»<sup>2</sup>.

## 6.

Между тем по мере разворачивания работы Конституционного совещания в недрах постоянно атакуемого Верховного Совета неизбежно шла ответная мобилизация. Политическая трансформация парламента придавала иное направление ходу конституционной реформы.

Дело последовательно вели к следующему повороту событий. На глазах происходило «размывание» Конституционной комиссии, созданной первым Съездом народных депутатов РСФСР, по ряду причин более не видя в ней адекватной площадки для итогового этапа конституционной реформы. Целая группа членов и экспертов Комиссии уже плодотворно трудилась в рамках Конституционного совещания. Методичная адресная работа велась и с другими парламентскими структурами, с отдельными депутатами. Весьма значимым был уход С.А. Филатова и Ю.Ф. Ярова из первых заместителей Председателя ВС РФ. Постепенно произошло ослабление многообразия мнений, политического, а также творческого потенциала Верховного Совета, пытавшегося, надо отдать должное, сохранять работоспособность на фоне продолжавшегося экономического, социального и конституционного кризиса. Внешние

---

<sup>1</sup> См. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 5. М., 1996. С. 368–373, 377–378.

<sup>2</sup> Там же.

угрозы способствовали принятию ответных шагов. Если Администрация Президента фактически создавала свою «государственную партию», из которой освобождались несогласные (Ю.Ю. Болдырев, Ю.В. Скоков, позже — С.Ю. Глазьев и др.), то в ответ в парламенте неизбежно возникла своя партия с другим знаком.

В Верховном Совете развернулся процесс «оптимизации» его структуры, приведший к отчетам парламентских комитетов и замене целого ряда их председателей. Шел казавшийся уже неизбежным процесс поляризации сил, и кадровые перемены были одной из его примет.

Конституционной комиссии до начала работы Конституционного совещания еще удавалось избегать административного давления и сохранять авторитет крупнейшей и старейшей комиссии Съезда. Однако перемены в ВС РФ коснулись и ее.

25 июня был упразднен Комитет ВС РФ по законодательству, долгое время возглавлявшийся М.А. Митюковым (сменившим в 1991 году первого председателя Комитета С.М. Шахрая). Вместо него были образованы комитеты ВС РФ по конституционному законодательству и по судебно-правовой реформе и текущему законодательству. В выступлении при отчете М.А. Митюкова В.Б. Исаков отметил, что, на его взгляд, «попытка созыва Конституционного совещания и скорого принятия Конституции показала в принципе тупиковость этого пути»<sup>1</sup> — и вскоре, 30 июня был избран председателем нового парламентского комитета по конституционному законодательству<sup>2</sup>. Администрация Президента увидела за фактом «избрания одного из лидеров оппозиционно-го ФНС» знаковое событие<sup>3</sup>; в служебной записке специалист-эксперт

---

<sup>1</sup> В.Б.Исаков: «Когда у нас нет реальных способов осуществления даже тех конституционных положений, которые уже есть, когда субъекты Федерации выступают со своими требованиями, давайте сначала реализуем потенциал уже заключенного Федеративного договора. Какой смысл сегодня „гнать“ Конституцию? ...Нам не надо вступать в конституционную гонку со своим проектом. Этим мы принесем такой же вред, какой приносит сегодня Президент своим скоростным конституционным процессом. Поэтому нельзя бросать работу над Конституцией, речь об этом не идет, основное внимание следует переключить на конкретные механизмы реализации Федеративного договора. Это сегодня вызывает наибольшую озабоченность. Пока идут только разговоры о Федерации, никаких реальных механизмов нет. А мы конституцию за конституцией „печем“!» См. с. 667 данной книги.

<sup>2</sup> См. с 666—677 данной книги.

<sup>3</sup> В.Б. Исаков был принципиальным политическим противником Б.Н. Ельцина с момента Заявления шести членов Президиума ВС РФ от 21 февраля 1991 г., потребовавших созыва внеочередного СНД РСФСР с одним вопросом: отчет о дея-

Администрации Президента В.Н. Борцов справедливо обращал внимание, что «противостояние парламент — Президент обострилось неизменно. Необходимо как можно быстрее принимать меры к ослаблению напряженности, чтобы предотвратить возможные неблагоприятные последствия»<sup>1</sup>.

Верховный Совет не решился создать новый Комитет на базе остатков Рабочей группы Конституционной комиссии, выступившей незадолго до того с информацией о ходе выполнения Постановления ВС РФ от 4 июня 1993 г. «О порядке согласования и принятия проекта новой Конституции РФ». Основные положения проекта были доработаны с учетом положений проекта, представленного Президентом и предложений субъектов Федерации<sup>2</sup>. Верховный Совет поручил постоянным комиссиям палат, парламентским комитетам, народным депутатам РФ вновь внести в недельный срок свои замечания и предложения к основным положениям проекта, а самой Комиссии доработать проект новой Конституции с их учетом. И внести проект опять на рассмотрение Верховного Совета. Не Съезда. И — в неопределенном будущем<sup>3</sup>.

Решение ВС РФ не давало ясной перспективы завершения работы над проектом Конституции в рамках Конституционной комиссии — независимо от Конституционного совещания, но с учетом результатов его работы. И даже такое постановление было принято с трудом. В немалой степени на торможение со стороны депутатов повлияли происходившие в парламенте перемены, а также постоянные сообщения о проработке неконституционных и полуконституционных способов форсированного принятия новой Конституции.

Между тем первый этап деятельности кремлевского Конституционного совещания клонился к завершению. 12 июля 1993 года «доработанный и согласованный» проект Конституции Российской Федерации был подписан и вскоре опубликован, о чем речь пойдет в начале следующей книги, завершают которую материалы об обстоятельствах принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

*Окончание следует*

---

тельности Председателя Верховного Совета Б.Н. Ельцина). См. Том 2 «1991 год». С. 117—119.

<sup>1</sup> См. с. 687 данной книги.

<sup>2</sup> См. с. 663—671 данной книги.

<sup>3</sup> См. с. 672 данной книги.

**II. МАТЕРИАЛЫ И ДОКУМЕНТЫ,  
СВЯЗАННЫЕ С РАБОТОЙ НАД ПРОЕКТОМ  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ КОНСТИТУЦИОННОЙ  
РЕФОРМЫ (МАЙ–ИЮНЬ 1993 ГОДА)**



Письмо Н.Т. Рябова, О.Г. Румянцева, В.Л. Шейниса от 5 мая 1993 г.

46

Н.Т. Рябову

Председатель  
Комиссии на заседании 7/5  
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



Конституционная комиссия

Вам не требуется.  
Подпись

103000 г. Москва, Краснопресненская набережная, 2  
ДОМ СОВЕТОВ

тел. 205-54-60  
205-90-76  
290-37-39  
факс 205 68 05

6/5-937

Пр-658

Президенту  
Российской Федерации,  
Председателю  
Конституционной комиссии  
Б.Н.Ельцину

5. мая 1993 г. № 21-778

Уважаемый Борис Николаевич!

Направляем Вам проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией. Основные положения проекта одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации. Проект доработан рабочей группой Конституционной комиссии с учетом поправок Президента Российской Федерации, предложенный субъектами законодательной инициативы и отдельных положений инициативного проекта Конституции (Основного закона) Российской Федерации, опубликованного 30 апреля 1993 года в газетах "Российские Вести" и "Известия".

Данный проект будет рассматриваться на рабочем пленарном заседании Конституционной комиссии, которое состоится 7 мая 1993 года в 10:00 в зале заседаний Президиума Верховного Совета Российской Федерации.

Рабочая группа Конституционной комиссии готова рассмотреть Ваши предложения, касающиеся работы над проектом Конституции Российской Федерации, и учесть их.

Члены рабочей группы Конституционной комиссии:

Н.Т.Рябов  
  
О.Г.Румянцев  
  
В.Л.Шейнис

Копия с поправками  
Президента наравлена  
Н.Т. Рябову 6.05.93 16:00

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 46.

Проект подготовлен  
Конституционной комиссией

## **КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

Мы — многонациональный народ Российской Федерации,  
соединенный общей судьбою 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 государ-  
ственность,  
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущи-  
ми поколениями,  
сознавая себя частью мирового сообщества, —  
принимаем Конституцию Российской Федерации и  
провозглашаем ее **ВЫСШИМ ЗАКОНОМ НАШЕЙ СТРАНЫ**.

### **РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

#### **Статья 1. Государственный суверенитет**

(1) Российская Федерация — Россия есть суверенное, правовое, демокра-  
тическое, 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 Россий-  
ской Федерации и федеральные законы, имеющие верховенство на всей терри-  
тории Российской Федерации.

(4) Государство является официальным представителем общества. Оно слу-  
жит всему обществу, а не какой-либо его части, ответственно перед человеком  
и гражданином.

(5) В Российской Федерации установлена республиканская форма правле-  
ния.

(6) Государство является светским.

---

<sup>1</sup> Проект по состоянию на 5 мая 1993 г.  
Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 9—64.



## **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.

(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.

## **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, свободного участия граждан.

(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 самостоятельным местным самоуправлением.

(2) Органы законодательной, исполнительной и судебной властей 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 Российской 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 федерального значения, автономных областей, автономных округов определяется соответственно их конституциями, уставами и 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, 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 конституциями и уставами, а также федеральными законами об автономных областях (автономных округах).

### **Статья 8. Социальное государство**

(1) Социальными задачами Российской Федерации являются 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.

(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 незыблемые 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**

(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, общественно-го, 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.

(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**

(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 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**

(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.

(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 соблюдения 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 указанию своей национальной принадлежности.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

(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 вступившему в законную силу 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.
- (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.

(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.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

(3) Сокрытие 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.

### **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.

(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**

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.

**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 нормативно-правового акта не освобождает от ответственности за его несоблюдение.

(3) Исполнение явно преступного приказа влечет ответственность по 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, непредусмотренных 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.

(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 территории, 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.

## **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 в 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.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

(2) 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 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**

(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**

(1) Государство и общество обеспечивают сохранение, развитие и защиту национальных культур, памятников истории, интеллектуального и художественного наследия, содействуют приумножению духовных ценностей.

(2) 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) 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:

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Алтай, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, 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;

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 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 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.**

#### **ВАРИАНТ «А»: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИК, КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ, ГОРОДОВ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ (ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР)<sup>1</sup>**

##### **Отдел 1**

#### **Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации**

#### **Статья 77-1**

(1) К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

---

<sup>1</sup> Вариант «Б» см. с. 97 данной книги. — Примеч. ред.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

- 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; 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, 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 коллизийное 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.

(2) Органы власти республик в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

(3) Республикам в составе Российской Федерации гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации.

#### **Статья 77-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;

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 издают 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 77-III**

(1) Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей 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, автономными областями, 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 77-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 республик в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами государственной власти Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий.

**Статья 77-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 77-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 Федерации. 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 II настоящего Договора, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации.

**Статья 77-VII**

Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

### **Статья 77-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.

### Отдел 2

### **Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации**

#### **Статья 78-I**

(1) К ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

в) 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;

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 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) 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 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 78-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;

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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 части первой 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 правовые акты.

(3) Законопроекты по предметам совместного ведения, указанным в пункте 1 настоящей статьи, направляются краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу.

### **Статья 78-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, областей, 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 78-IV**

(1) Федеральные органы государственной власти Российской Федерации по соглашению с органами государственной власти края, области, 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 78-V**

(1) Федеральные органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти края, области, 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, края, области, а также республики, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

#### **Статья 78-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 края, области, 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 края, области, 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 78-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 78-VIII**

Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

#### **Статья 78-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.

### Отдел 3

#### **Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации**

#### **Статья 79-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 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 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;

н) 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;

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

- 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, специальные звания.
- (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 представительных органах государственной власти Российской Федерации.

### **Статья 79-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;
  - 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 части первой настоящей статьи, федеральные органы государственной власти Российской Федерации издадут 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 79-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 Федерации 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 определя-

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

ется 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 79-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 в соответствии с Конституцией и законами 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 79-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 республики, автономной области, автономного округа в составе Российской Федерации в пределах полномочий этих органов, учреждений и должностных лиц, признаются на всей территории Российской Федерации.

### **Статья 79-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 совместному 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 79-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 79-VIII**

Установленное настоящим Договором разграничение предметов ведения и полномочий не может быть изменено в одностороннем порядке.

#### **Статья 79-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.

*(в случае принятия варианта (А) далее соответственно меняется нумерация статей)*

#### **ВАРИАНТ «Б»:**

**Изложить содержание трех договоров о разграничении  
предметов ведения и полномочий в следующем  
консолидированном виде (ст.ст. 76–82):  
Иные положения Федеративного договора  
также вошли в раздел I, главы XII, XXI.**

### **ГЛАВА XIII. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИК, КРАЕВ, ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ, АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ**

#### **Статья 77**

(1) К ведению Российской Федерации относятся:

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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;

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 коллизионное 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 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 традиционных 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;

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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 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.

### **Статья 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 81**

(1) Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа исполняют федеральные законы и иные правовые акты Россий-

ской 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 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 республики, 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 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 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 85**

(1) Верховный Совет РФ состоит из двух палат — Государственной Думы и Федерального Собрания. Палаты избираются одновременно.

(2) Государственная Дума состоит из 300 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.

ВАРИАНТ: (3) 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.

(4) Верховный Совет РФ правомочен, если в каждую его палату избрано не менее трех четвертей ее численного состава.

## **Статья 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 80 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;

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции 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, предусмотренном статьей 97 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.

### **Статья 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, осуществляется 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, на подлежащих ратификации и денонсации.

### **Статья 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**

(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

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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.

(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 определяются в самом законе. Если такой срок в нем не определен, закон вступает в силу по истечении семи дней после официального опубликования.

### **Статья 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 76 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 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 от общего числа избранных депутатов РФ;
- б) Президента РФ, поддержанному не менее одной третью общего числа избранных депутатов РФ;
- в) не менее одного миллиона избирателей.

## **Статья 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, ад-

министративным 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**

(1) Президент РФ является главой государства и высшим должностным лицом в Российской Федерации. Он 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 вправе 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**

(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) может председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

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 Совет 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;

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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**

(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 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 85 Конституции РФ. Если Конституционный Суд РФ установит наличие оснований для отрешения, то Фе-

деральное Собрание может отрешить Президента РФ от должности большинством не менее двух третей его численного состава, установленного частью (3) статьи 85 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 96**

(1) Совместно с Президентом РФ избирается Вице-президент РФ, кандидатура которого должна отвечать требованиям части (2) статьи 93 Конституции РФ и выдвигается кандидатом на должность Президента РФ.

(2) На Вице-президента РФ распространяются положения частей (3), (4), (6) статьи 93 и частей (1), (4) статьи 96 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 96 Конституции РФ, — до выборов Президента РФ.

(4) В случае прекращения полномочий Вице-президента РФ по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 96 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 96 Конституции РФ, временное исполнение этих полномочий до президентских выборов переходит в порядке очередности к Председателю Федерального Собрания, Председателю Государственной Думы, Председателю Правительства РФ.

### **Статья 97**

(1) Исполнительную власть в Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации. Правительство РФ осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РФ. Структура и компетенция Правительства РФ определяются по представлению Председателя Правительства 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.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

(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 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.

(4) Верховный Совет РФ может поставить вопрос об отставке Председателя, заместителя Председателя, члена Правительства РФ, назначенного Президентом 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.

## **ГЛАВА XVII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ**

### **Статья 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 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) Конституционный Суд РФ дает общеобязательное толкование Конституции РФ.

(6) 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, автоном-

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

ной 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 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.

(7) 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.

(8) 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.

(9) 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 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 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 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 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 105**

(1) Судьи независимы и подчиняются Конституции РФ и закону. Судьи Конституционного Суда РФ подчиняются Конституции РФ.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом 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 неконституционным. Местный суд направляет такое ходатайство через высший суд республики, края, области, автономной области, автономного округа.

### **Статья 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 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 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 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 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 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 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.

(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 113**

(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 государ-

ственными 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 114**

(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 115**

(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 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 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.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции 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 вернуть 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 90 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.

### **Статья 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 118**

Центральный банк РФ независим от органов государственной власти. Статус Центрального банка РФ определяется федеральным законом.

### **Статья 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 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 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 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.

## **ГЛАВА XXII. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ И ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ**

### **Статья 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,

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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 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.

(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 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 126**

(1) В период чрезвычайного положения в соответствии с федеральным законом могут вводиться временные ограничения прав и свобод. Та-

кие 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 статьями 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 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 XXШ. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ И СТОЛИЦА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **Статья 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.

(3) Государственным гимном РФ является «Патриотическая песнь» М.И. Глинки. Текст Государственного гимна РФ утверждается федеральным законом.

#### **Статья 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 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 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)<sup>1</sup> 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 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**

(1) Республики принимают или 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 свои уставы в соответствие 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.

---

<sup>1</sup> Сохранена оригинальная нумерация. — *Примеч. ред.*

## **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 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**

Лица, состоящие на день вступления Конституции РФ в силу на учете для получения жилья, сохраняют право на его получение из государственного, местного и других жилищных фондов по основаниям и на условиях не менее благоприятных, чем действовавшие на этот день.

### **Параграф 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 6**

Республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, 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.

## **IV. О СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

### **Параграф 7**

(1) Со дня вступления Конституции РФ в силу 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 депутат-

ские обязанности в своих избирательных округах, не оставляя основного места работы.

### **Параграф 8**

(1) Со дня вступления Конституции РФ в силу 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 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 300 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 соответст-

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

вующей 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.

(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 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 11**

Со дня вступления Конституции РФ в силу назначение судей Конституционного Суда РФ производится в порядке, установленном Конституцией РФ.

**Параграф 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 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 Конституции РФ в силу 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.

II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ

47



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
СОВЕТА МИНИСТРОВ — ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Президенту  
Российской Федерации

Б.Н. Ельцину

« 7 » мая 19 93 г.

№ СШ-ПЗО-49

г. МОСКВА

*С. М.*

*А если 20/5?*

Пр-669

*Б. Е.*

*7.5.93г. (18<sup>20</sup>)*

Уважаемый Борис Николаевич!

Для удержания политической инициативы (а ее сейчас усиленно старается перехватить Р. Хасбулатов), важно в ближайшее время провести совместное заседание Совета глав республик и Совета глав администраций по промежуточному обсуждению проекта Конституции. Это целесообразно сделать 13 или 14 мая, т.к. 12 мая Р. Хасбулатов собирает в Москве всех председателей Советов.

Окончательное обсуждение проекта Конституции можно будет провести в конце мая.

Прошу Вас утвердить предлагаемую схему. График обсуждения по регионам сообщу дополнительно.

С уважением,

С. Шахрай

P.S. 10-11 мая я буду в командировке на Северном Кавказе вместе с В.С. Черномырдиным. 12 мая - в Мурманске на совещании руководителей республик и областей Северо-Западного региона по проекту Конституции.

*В архив  
С.М. Шахрай  
сообщено по телефону  
16 1920 4.5.93г.*

*В.П. Путин -*

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 47.

Письмо Президента РФ Б.Н. Ельцина В.Л. Шейнису от 8 мая 1993 г



21  
**ПРЕЗИДЕНТ**  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Народному депутату  
Российской Федерации

В.Л. ШЕЙНИСУ

« 8 » мая 19 93 г.

№ Пр-688

г. МОСКВА

Уважаемый Виктор Леонидович !

Направляю проект Конституции Российской Федерации, подготовленный по инициативе Президента Российской Федерации.

Прошу сообщить Ваши замечания и предложения по указанному проекту Конституции Российской Федерации.

Б.ЕЛЬЦИН

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

\*\* \*\* (с) ИНФО-ТАСС \* АИСТ-87 \*\* \*\* НОМ=ДФ467,  
ДАТ=06.05.1993, БАЗ=СССР, КЛЮ=КРЕМЛЬ-КОМИССИЯ, НАП=СОЮ1,  
ИДЕ=000448906 . /ГЛВ МЮ МСКВ/

**ЕЛЬЦИН НЕ ДАВАЛ СОГЛАСИЯ НА СОЗЫВ КОНСТИТУЦИОННОЙ  
КОМИССИИ КАК ЕЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЬ.**

**С Р О Ч Н О**

Москва, 6 мая. /ИТАР-ТАСС/. Пресс-секретарь Президента Российской Федерации Вячеслав Костиков распространил сегодня следующее заявление:

"Группой лиц, не имеющих на то полномочий, предпринята попытка созвать заседание Конституционной комиссии, председателем которой является Б.Н.Ельцин, без согласия Президента.

Б.Н.Ельцин никому не делегировал своих прав на созыв Конституционной комиссии. Стремление отдельных лиц созвать Конституционную комиссию в обход Президента является узурпацией президентских полномочий. Б.Н.Ельцин не намерен участвовать в заседании Конституционной комиссии, созываемой с грубыми нарушениями регламента и процедуры.

В этой связи уполномочен заявить, что любые решения, трактовки или заявления, принятые Комиссией, будут восприняты как незаконные и не имеющие последствий. Члены Конституционной комиссии, а также любые другие лица, принявшие участие в ее незаконном заседании, ставят себя перед лицом серьезной моральной ответственности". --0--

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

СРОЧНО!



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

06. 0000 19 93 № 21-484

СОЗЫВ ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ  
КОМИССИИ  
И ЕЕ ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ - ПРАВОМЕРНЫ

/заявление О.Г.Румянцева/

6 мая с.г. по каналам ИТАР-ТАСС распространено срочное заявление пресс-секретаря Президента РФ по поводу намеченного на 7 мая с.г. пленарного заседания Конституционной комиссии РФ. В заявлении содержатся вздорные обвинения в неправомерности проведения "незаконного заседания" и недействительности его возможных решений и т.д.

В соответствии с нормами Положения о Конституционной комиссии (утвержденного Постановлением Верховного Совета РФ от 22 января 1992 года), пленарные заседания Конституционной комиссии проводятся не реже одного раза в месяц ее Председателем или его заместителем либо по их поручению Ответственным секретарем Комиссии (статья 7).

Проведение заседаний по поручению оговаривается лишь для Ответственного секретаря Комиссии. Председатель же и его Заместители ведут заседания без чьих-бы то ни было поручений. В понятие "проведения заседаний" включается не только собственно ведение заседания, но и их подготовка, и созыв.

Порядок непосредственно созыва заседаний специально не оговаривается, но по установившейся с июня 1990 года практике работы

## II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ

Конституционной комиссии заседания созывались либо Председателем, либо его Заместителем с уведомлением Председателя. И ни разу до сих пор эта практика не вызвала протеста со стороны Председателя Комиссии, поскольку по Положению "общее руководство работой Комиссии осуществляют Председатель Конституционной комиссии и его заместитель" (статья 8).

Созыв и проведение заседания Конституционной комиссии по решению заместителя Председателя Конституционной комиссии, согласованному с Рабочей группой Комиссии, является правомочным не только потому, что это **допускается Положением о Комиссии**.

6 мая с.г. на имя заместителя Председателя Комиссии Н.Т.Рябова поступило письмо Б.Н.Ельцина, которым наконец-то официально направлен "для рассмотрения в Конституционной комиссии" проект Конституции, подготовленный по инициативе Президента РФ. Рассмотреть этот инициативный проект оперативно (как просит автор письма) вне рамок пленарного заседания Комиссии не представляется возможным.

Обращает на себя внимание вопиющая правовая безграмотность пресс-секретаря Президента РФ, полагающего, что "стремление отдельных лиц созвать Конституционную комиссию в обход Президента является узурпацией президентских полномочий". Нормы Конституции РФ и Закона РФ "О Президенте РФ" в числе полномочий Президента РФ не содержат упоминания о руководстве Конституционной комиссией. **Это различные полномочия.**

Наконец, следует сказать о том, что руководители и члены рабочей группы Конституционной комиссии **вот уже месяц тщетно пытаются связаться со своим Председателем** - для того, чтобы обговорить вопрос о скоропалительно и в обход Комиссии возникшем альтернативном проекте Конституции. Не добившись никакого ответа, мы направили своему Председателю официальное приглашение - принять участие в работе пленарного заседания.

Считаю недопустимыми беспочвенные заявления официального лица, имеющие целью стремление накалить страсти вокруг предстоящего заседания либо даже сорвать его, прикрываясь при этом именем Президента РФ.

Ответственный секретарь  
Конституционной комиссии РФ



О.Румянцев

ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
БОРИСА ЕЛЬЦИНА ПО ТЕЛЕВИДЕНИЮ  
от 7 мая 1993 г.<sup>1</sup>

*Уважаемые соотечественники!*

Подведены официальные итоги общероссийского референдума 25 апреля.

Для многих и в России, да и за рубежом они оказались неожиданными. Не было в мире случая, когда подобное всенародное голосование проводилось в разгар кризиса, в самый трудный момент реформ.

Считаю главным итогом референдума поддержку, которую граждане России оказали Президенту, правительству и той политике, которую они проводят.

Референдум подтвердил – россияне действительно хотят радикальных изменений в России.

Мы по-настоящему хотим излечить свою страну от недугов.

Мы осознаем свою ответственность перед страной, перед самими собой, перед своими детьми и внуками.

Граждане России проявили на референдуме свои лучшие качества. Они оказались мудрее, чем о них думали и многие депутаты на Съезде, и лидеры оппозиции.

Люди поняли и почувствовали главное: только через реформы, как бы они ни были тяжелы, Россия сможет выйти на путь возрождения.

Другого пути нет!

Горжусь тем, что наш народ сделал такой выбор. Свобода, демократия, достоинство личности утверждаются в России. Это по-настоящему великий выбор великого народа.

Потребность жить по-человечески входит в нашу плоть и кровь.

Людей привело на референдум желание положить конец безвластию, постоянному жесткому сопротивлению реформам. Все это не выдумки средств массовой информации. Это реальность нашей жизни, о которой они не только знают, но и постоянно с нею сталкиваются.

Первомайская трагедия в Москве вновь подтвердила, что непримиримая оппозиция, опираясь на поддержку Верховного Совета, не оста-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 8 мая.

новится ни перед чем. Она способна пойти на любые нарушения закона, на преступления, на гибель людей, лишь бы помешать нам в общем деле российских преобразований.

Гибель Владимира Толокнеева – серьезный сигнал и Президенту, и всем россиянам. Нам нельзя расслабляться ни на минуту, несмотря на позитивные итоги референдума.

Необольшевики готовы еще раз принести в жертву народ, свергнуть страну в пучину насилия и произвола, лишь бы вновь захватить власть.

Этому не бывать!

Мы с вами за гражданский мир, и у Президента, правительства хватит сил защитить стабильность и спокойствие в России.

Второй гражданской войны мы не допустим. Те, кто пытается разжечь ее, ответят по всей строгости закона. Право нарушать его не дано никому.

Доверие на референдуме рассматриваю как ваше требование действовать и в этом вопросе более решительно.

Категорически не согласен с тем, что голосование 25 апреля привело к расколу общества. Референдум четко обозначил позиции граждан России. Большинство участвовавших в референдуме на стороне политики реформ.

Пора определиться и депутатам: принимают они выбор народа или по-прежнему будут отвергать курс Президента и правительства, поддерживанный россиянами. От этого и будет зависеть их политическое будущее.

Воля народа, воля большинства избирателей выше воли Верховного Совета, Съезда и любого другого органа или руководителя.

Именно поэтому должны быть отменены и не приниматься впредь решения, которые препятствуют проведению реформ, дестабилизируют обстановку в стране. И Съезд, и Верховный Совет уже приняли немало таких решений.

Это тем более важно, что Съезду народных депутатов не хватило мужества прямо спросить у народа на референдуме: доверяет ли он ему?

В 87 избирательных округах России из 90 большинство голосовавших высказались за досрочное переизбрание депутатов.

В связи с этим уместен вопрос: обладают ли Съезд и Верховный Совет мандатом доверия народа, вправе ли от его имени принимать решения? Ответ напрашивается сам собой.

Это крупное политическое поражение законодательных органов России. И нужно иметь мужество открыто и честно признать его.



Еще один нелегкий и горький для меня момент. Референдум стал поражением вице-президента А.В. Руцкого. В последнее время от критики некоторых направлений деятельности правительства, отдельных его действий он перешел к огульному отрицанию всего, что делает Президент и исполнительная власть.

Во время подготовки к референдуму вице-президент фактически стал одним из лидеров противников реформ.

Ситуация, когда вице-президент вступает в политическую борьбу с Президентом и его курсом, — уникальна. На такой случай ни в одной стране, в том числе и в России, даже не выработаны юридические механизмы. Но как Президент я обязан принять меры.

Я утратил доверие к Руцкому и освободил его от всех поручений, даваемых Президентом.

Причина проста: их выполнение используется в личных политических целях, в ущерб делу и тому курсу на преобразования, который проводит Президент и правительство.

Накануне референдума я уже говорил о том, что намерен делать после него.

Сейчас, когда известны точные результаты, могу более четко рассказать о дальнейших действиях.

Первое. И Президент, и правительство, получив поддержку на референдуме, намерены энергично проводить курс реформ. Будут приняты самые решительные меры по формированию в России социально ориентированного рыночного хозяйства. Об этом шла речь на заседании Совета Министров 29 апреля. Конкретные направления действий намечены.

Главная задача в экономике — борьба с инфляцией. Теперь уже никого не надо убеждать в том, какую опасность она представляет. Не сообразим ее — не сможем остановить или замедлить рост цен, не обеспечим нормальных условий для работы производства, а значит, и для выхода из кризиса.

В борьбе с инфляцией важна твердость, последовательность и принципиальность.

Ее не остановить, если не навести порядка в раздаче кредитов, дотаций, субсидий, в предоставлении льгот регионам и предприятиям. Мы не настолько богаты, чтобы продолжать сорить деньгами.

Здесь нужна четкая позиция правительства и Центрального банка. Для этого уже принимаются соответствующие меры.

Второе. Поддержав Президента на референдуме, граждане России потребовали ускорить процесс государственного строительства и принятия новой Конституции Российской Федерации.

Главы российских республик, краев, областей, всех субъектов Федерации уже получили новый проект Основного Закона. 30 апреля он опубликован в российской печати.

До 20 мая Конституция будет изучаться ими, а затем предполагается созвать Конституционное совещание с участием всех субъектов Федерации.

Считаю, что работу над новой Конституцией нельзя затягивать. Но она должна стать не произведением группы авторов или какого-то одного органа. Новая Конституция России должна быть создана совместными усилиями всех субъектов Федерации и федеральной власти, при активном участии здравомыслящих политических сил, народных депутатов, которых беспокоит затянувшийся конституционный кризис. И, конечно, с участием наших виднейших юристов.

Я получил информацию, что 7 мая Председатель Верховного Совета назначил заседание Конституционной комиссии. Заявляю — это решение неправомерно.

Напомню, что председателем Конституционной комиссии является Президент России. И я приму решение о созыве Конституционной комиссии, когда в этом возникнет необходимость.

В ближайшее время намерен также вынести на обсуждение проект нормативного акта о выборах в федеральный парламент. Думаю, не стоит оттягивать выборы в новый парламент дальше осени нынешнего года.

Третье. Важнейшим направлением в своей деятельности считаю укрепление нашей Федерации.

В ходе референдума не оправдались кликушества о том, что его проведение приведет к распаду России. Руководители республик, автономий, краев и областей, граждане страны проявили истинный патриотизм и огромное желание сохранить целостность Российского государства.

То, что Президента и правительство поддержала меньшая часть избирателей некоторых республик и регионов, — это повод для серьезных размышлений и выводов.

У нас есть Федеративный договор. Теперь вместе с субъектами Федерации нужно отработать правовые процедуры согласования федеративных интересов. Этим и намерен вплотную заняться.

Четвертое. В России сложилось нетерпимое положение с преступностью.

Учитывая серьезность этого вопроса, решил лично возглавить Межведомственную комиссию по борьбе с преступностью.

Предстоит сделать немало. Уже многие месяцы говорим о том, что действующий Уголовный кодекс сильно отстает от жизни.

Он не позволяет пресекать злоупотребления, связанные с рыночной экономикой. До сих пор не смогли воспользоваться опытом дореволюционного уголовного законодательства. Да и Уголовный кодекс времен нэпа может помочь в этом.

Конечно, ситуация сейчас более сложная. Ведь нередко предприниматель беззащитен перед произволом государственных чиновников.

Справедливое возмущение в обществе вызывает то, что особо опасные преступления против личности, такие, как бандитизм, разбой, покушения на собственность граждан, нередко остаются безнаказанными. Нам нужно во что бы то ни стало добиться неотвратимости ответственности. Судопроизводство должно стать быстрым и компактным.

Государство обязано обеспечить защиту людей в милицейской форме.

К сожалению, тема борьбы с преступностью в последнее время стала предметом политических спекуляций.

Мою позицию вы знаете – и прежде, и сейчас – никогда не защищал ни преступников, ни взяточников. Никогда не брал под защиту людей аморальных, обманщиков, подлецов и предателей. Какой бы пост они ни занимали.

Но я всегда придерживался правила – никогда не пользоваться слухами и не верить недоказанным фактам. А если конкретные лица виновны – должны отвечать по закону.

Обещаю, что досконально разберусь в тех документах, которые представлены Комиссией по борьбе с преступностью, чтобы в сжатые сроки передать дела в прокуратуру.

Пятое. Референдум высветил еще одну проблему – кадровую. Мы знали и видели, что на местах, да и в федеральных органах политика Президента и правительства тормозится и даже блокируется. Немало решений выполняется таким образом, что это дискредитирует сами реформы.

Те, кто не разделяет наш курс, должны просто уйти, чтобы не мешать работать.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Глава правительства и главы администраций должны рассматривать серьезный пересмотр кадровой политики как прямое поручение Президента. В свою очередь и сам делаю выводы и уже готовлю решения.

Сказал лишь о некоторых шагах исполнительной власти. Она будет действовать сейчас более решительно.

Подчеркну, эффективный способ реализации мандата народного доверия есть. И никто не сможет заставить нас свернуть с избранного пути.

Уважаемые россияне!

От всей души хочу поблагодарить вас за то, что приняли идею референдума близко к сердцу, за то, что пришли на избирательные участки и проголосовали.

Спасибо миллионам рядовых граждан, активистам общественных комитетов, штабов по поддержке референдума, политическим партиям и движениям, профсоюзам, поддержавшим курс Президента и правительства в такое тяжелое время. Спасибо предпринимателям, фермерам, писателям, поэтам, артистам, журналистам и работникам радио и телевидения, всей российской интеллигенции, вставшей на защиту курса российских преобразований. Спасибо вам за вашу бескорыстную активность!

Уверен, без этой воистину народной поддержки референдум не состоялся бы.

День 25 апреля войдет в российскую историю.

Мы будем помнить его как победу демократии, как торжество свободного волеизъявления россиян. Главное для всех нас сейчас – закрепить и развить этот успех.

Будем же вместе, как и 25 апреля на референдуме.

Уважаемые соотечественники!

Мы встречаемся с вами накануне праздника Великой Победы и годовщины со дня создания Российских Вооруженных Сил.

Считаю глубоко символичным, что эти два замечательных праздника почти совпадают друг с другом. Армия поддержала на референдуме Президента.

Сегодня Российские Вооруженные Силы достойно продолжают боевые традиции всех поколений защитников Родины.

Для всех россиян 9 Мая наполнено радостью и одновременно глубокой скорбью, болью утрат.

*Выступление Президента РФ Б.Н. Ельцина по телевидению от 7 мая 1993 г.*

Это наш общий праздник — и ветеранов, испытавших всю горечь невзгод военного времени, и молодых людей, не знающих тягот войны. Кровью и жизнью наши воины заплатили за свободу Родины. Велик, славен и бессмертен их подвиг.

Глубокая благодарность и низкий поклон всем ветеранам. Здоровья и жизненных сил вам, мира и благополучия!

Сделаем, дорогие сограждане, этот день мирным и спокойным. Таким, каким и должен быть День Победы. Это в наших силах.

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ  
К ПЛЕНАРНОМУ ЗАСЕДАНИЮ КОНСТИТУЦИОННОЙ  
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 7 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

**Перечень материалов**

1. Повестка дня пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации 7 мая 1993 года.
2. Порядок проведения пленарного заседания Конституционной комиссии Российской Федерации 7 мая 1993 года.
3. Проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией.
4. Проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленный в Конституционную комиссию Президентом Российской Федерации 6 мая 1993 года.
5. Сопоставительная таблица текстов проектов Конституции Российской Федерации: а) проекта, подготовленного Конституционной комиссией, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации, с поправками Президента Российской Федерации, в основном одобренными Конституционной комиссией Российской Федерации; б) проекта Конституции Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации на заседании Совета глав республик 29 апреля 1993 года и направленного субъектам Российской Федерации.
6. Основные положения проекта Конституции Российской Федерации.
7. Постановление седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» от 9 декабря 1992 года.
8. Постановление восьмого 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» от 12 марта 1993 года).
9. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации».
10. Проект Постановления Конституционной комиссии «О проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, представленном Президентом Российской Федерации 6 мая 1993 года».

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

11. Проект Постановления Конституционной комиссии «Об основных положениях проекта Конституции Российской Федерации»

12. Проект Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту Конституции Российской Федерации».

13. «Форма правления в двух проектах Конституции (политико-правовой анализ)» Румянцев О.Г., Лафитский В.И.

14. «Федерализм в двух проектах Конституции (политико-правовой анализ)» Лафитский В.И.

15. Аналитическая информация Института законодательству и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации к положениям проекта Конституции, внесенного Президентом Российской Федерации.

16. Перевод статьи из газеты «Диарио-16» от 3 мая 1993 года «Ельцин и его проект Конституции».

17. «Созыв Пленарного заседания Конституционной комиссии и ее возможные решения — правомерны» (заявление О.Г. Румянцева).

### **Повестка дня**

1. О проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленном Президентом Российской Федерации в Конституционную комиссию 6 мая 1993 года и опубликованном в газетах «Известия» и «Российские Вести» 30 апреля 1993 года.

2. О проекте основных положений проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного рабочей группой Конституционной комиссии.

3. О выполнении Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации».

### **Порядок проведения**

начало заседания 10:00

Дом Советов России  
Зал заседаний Президиума  
Верховного Совета  
Российской Федерации

1. Вступительное слово заместителя Председателя Конституционной комиссии Российской Федерации, Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова.

(10:00–10:15)

2. Доклад представителя Президента Российской Федерации С.М. Шах-рая: «О проекте Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленном Президентом Российской Федерации в Конституционную ко-

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

миссию 6 мая 1993 года и опубликованном в газетах «Известия» и «Российские вести» 30 апреля 1993 года».

(10:15–10:45)

3. Дискуссия. Принятие решения.

(10:45–11:45)

4. Перерыв.

(11:45–12:00)

5. Доклад Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева: «О проекте основных положений проекта Конституции Российской Федерации, подготовленном рабочей группой Конституционной комиссии».

(12:00–12:30)

6. Доклад заместителя Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябова: «О выполнении Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации».

(12:30–12:50)

7. Дискуссия. Принятие решения.

(12:50–13:50)

8. Заключительное слово председательствующего.

(13:50–14:00)

**РЕГИСТРАЦИЯ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, ЧЛЕНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ,  
ПРИБЫВШИХ НА ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ  
от 7 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Фамилия, имя, отчество

1. Ельцин Борис Николаевич

2. Хасбулатов Руслан Имранович

нто 137

+

3. Рябов Николай Тимофеевич

то 617

+

4. Адров Валерий Михайлович

то 275

5–7

5. Амбарцумов Евгений Аршакович

то 53

В отпуске

6. Аношкин Борис Петрович

то 262

5–8

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.



*Регистрация н.д. РФ, членов КК РФ на заседании КК РФ от 7 мая 1993 г.*

7. Арсланова Фануза Шарафиевна	то 729	+ 5–9
8. Атласов Виктор Григорьевич	то 334	
9. Аюшиев Болот Ванданович	то 159	
10. Бабурин Сергей Николаевич	то 539	+
11. Бадмаев Санал Алексеевич	нто 102	
12. Баловнев Владислав Петрович	то 442	Болен
13. Батагов Теймураз Джетагазович	то 124	Болен
14. Безруков Игорь Александрович	то 300	
15. Бигнов Рамиль Имамагзамович	то 738	
16. Боков Владимир Анатольевич	нто 58	+
17. Болотов Иван Антонович	то 494	
18. Большаков Борис Терентьевич	то 376	В командировке
19. Бондарев Василий Павлович	то 231	
20. Булдаев Сергей Николаевич	нто 92	+
21. Буслов Николай Гаврилович	то 502	+ 6–9
22. Варов Владимир Константинович	то 121	+
23. Витебский Виталий Яковлевич	то 481	+
24. Волков Леонид Борисович	то 51	
25. Волынцев Алексей Аврамович	то 223	+ 5–15
26. Выучейский Вячеслав Алексеевич	нто 162	+
27. Габрусь Владимир Александрович	то 721	+ 7–8
28. Глотов Сергей Александрович	то 163	+ 5–8
29. Данилина Вера Михайловна	то 714	
30. Дмитриев Юрий Яковлевич	то 836	
31. Елисейкин Станислав Агафонович	то 503	

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

32. Ермаков Виктор Федорович	то 137	
33. Eroшин Евгений Федорович	то 271	
34. Жилкин Александр Александрович	нто 26	
35. Захаров Михаил Львович	то 13	+
36. Захаров Михаил Михайлович	то 684	+
37. Засухин Сергей Федорович	нто 44	+
38. Злобин Алексей Андреевич	то 412	
39. Золотухин Борис Андреевич	то 46	
40. Иванов Николай Прокофьевич	то 881	
41. Исаков Владимир Борисович	то 655	+
42. Капустянский Владимир Геннадьевич	то 561	
43. Кауфман Марк Матвеевич	нто 154	+
44. Кехлеров Сабир Гаджиметович	то 815	В отпуске
45. Ключгант Вадим Владимирович	то 758	+ 6–8
46. Ковалев Сергей Адамович	то 58	+
47. Ковлягин Анатолий Федорович	то 573	
48. Кожокин Евгений Михайлович	то 21	+
49. Коков Валерий Мухамедович	то 812	+
50. Копылов Александр Терентьевич	то 146	
51. Кузнецов Анатолий Михайлович	то 515	
52. Леонтьев Анатолий Михайлович	то 891	+
53. Лукин Владимир Петрович	нто 9	
54. Любимов Вячеслав Николаевич	нто 68	+
55. Мазаев Владимир Дмитриевич	то 309	+
56. Макаркин Николай Петрович	то 839	+ 6–8

*Регистрация н.д. РФ, членов КК РФ на заседании КК РФ от 7 мая 1993 г.*

57. Маточкин Юрий Семенович	то 400	
58. Медведев Павел Алексеевич	то 56	
59. Митюков Михаил Алексеевич	то 212	+
60. Михайлов Сергей Андреевич	то 648	Болен
61. Москвич Юрий Николаевич	то 197	+ 6–9
62. Нестеров Евгений Константинович	то 632	
63. Николаев Михаил Ефимович	то 897	Приехал Илларионов Афанасий Петрович — советник Президента
65. Никулин Игорь Петрович	то 367	
65. Ондар Чимит-Доржу Байырович	то 871	+
66. Пак Николай Васильевич	то 194	Болен
67. Петухов Анатолий Васильевич	нто 32	
68. Подопригора Владимир Николаевич	нто 135	
69. Румянцев Олег Германович	то 19	+
70. Рыжов Юрий Александрович	то 353	
71. Рябов Александр Иванович	то 695	+ 6–7
72. Сабилов Мухаммат Галлямович	то 869	+ 6–8
73. Савин Николай Андреевич	то 451	
74. Селиванов Александр Геронтьевич	то 512	+
75. Слободкин Юрий Максимович	то 96	+
76. Стеликов Анатолий Иванович	то 420	
77. Степанов Виктор Николаевич	нто 106	
78. Степанков Валентин Георгиевич	нто 32	
79. Торопов Владимир Иванович	то 458	+ 7–8

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

80. Туйков Владислав Иванович	то 674	+ 5–8
81. Федоров Антон Юрьевич	то 466	+ 6–8
82. Федосеев Иван Васильевич	то 387	+
83. Хаматов Камиль Нургалиевич	то 399	+ 5–
84. Хубиев Владимир Исламович	нто 156	+
85. Хутыз Асланбий Исмаилович	нто 149	+ 6–8
86. Цанн-кай-си Федор Васильевич	то 299	+ 6–7
87. Царев Алексей Юрьевич	то 555	+
88. Чаптынов Валерий Иванович	то 162	+ 6–8
89. Четин Иван Васильевич	нто 160	Болен
90. Чурилов Валерий Андреевич	то 728	
91. Шахрай Сергей Михайлович	нто 10	
92. Шевченко Николай Петрович	то 287	
93. Шейнис Виктор Леонидович	то 47	+
94. Шелов-Коведяев Федор Вадимович	то 49	+
95. Шишкин Вадим Алексеевич	то 769	В отпуске
96. Юганов Евгений Васильевич	то 593	+ 4–8
97. Якубович Николай Дмитриевич	то 291	



**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

7. 05 19 93 г. 21 № 792

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**Об основных положениях проекта  
Конституции Российской Федерации**

Рассмотрев проект основных положений проекта Конституции Российской Федерации, разработанных 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)", Конституционная комиссия **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить представленный рабочей группой проект основных положений проекта Конституции Российской Федерации.
2. Направить указанный проект основных положений Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации, субъектам Российской Федерации для согласования.
3. Рабочей группе и секретариату Конституционной комиссии обобщить результаты согласования названного проекта основных положений.

Заместитель Председателя  
Конституционной комиссии

Р.И. ХАСБУЛАТОВ

<sup>1</sup> Архив ФКР.

**Основные положения  
проекта новой Конституции  
Российской Федерации,  
одобренные Конституционной комиссией  
7 мая 1993 года и доработанные  
с учетом положений проекта  
Конституции Российской Федерации,  
представленного Президентом Российской Федерации,  
предложений субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>**

**I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

1. Российская Федерация, или Россия, — единое суверенное федеративное государство.

В Российской Федерации установлена республиканская форма правления. Государство является светским.

Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

2. Человек является высшей ценностью в Российской Федерации. Его достоинство неприкосновенно. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека — главная обязанность государства.

3. Носителем суверенитета Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно и через систему государственных органов и местное самоуправление.

На территории Российской Федерации обеспечивается единство государственной власти.

Государственная власть в Российской Федерации строится на принципе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

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.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется.

4. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а ее нормы — прямое действие в Российской Федерации. Она включает содержание Федеративного договора.

Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации составляют часть ее права.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

Ратифицированные международные договоры имеют преимущество перед законами.

Государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, общественные объединения, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию, законы и международные договоры Российской Федерации.

5. Российская Федерация самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику, вправе вступать в союзы и в соответствующих случаях выходить из них.

6. Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан.

Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

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

В Российской Федерации имеются: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа — субъекты Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации равноправны за исключениями, установленными Конституцией Российской Федерации.

8. Положения настоящего раздела Конституции являются незыблемыми основами конституционного строя Российской Федерации.

Иные положения Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

## **II. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

9. Права и свободы человека и гражданина обеспечиваются и осуществляются в Российской Федерации без какого бы то ни было различия 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.

10. 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.

11. Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований его приобретения.

12. 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.

13. 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.

14. 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 свободу 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;

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.

15. 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 научного, художественного и технического творчества, 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.

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.

16. Гарантиями прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации являются:

право на защиту со стороны государства от незаконных посягательств на эти права и свободы;

право на защиту этих прав и свобод в суде и любыми другими законными способами;

право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина;

право на юридическую помощь для осуществления и защиты этих прав и свобод;

презумпция невиновности;

право ходатайствовать о пересмотре судебного дела; право осужденного просить о смягчении наказания или помиловании; запрет повторного привлечения к ответственности за одно и то же правонарушение;

контроль за соблюдением этих прав и свобод со стороны Уполномоченного Российской Федерации по правам и свободам человека и гражданина;

другие конституционные гарантии этих прав и свобод.

17. 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**

19. 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.

20. 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.

21. Государство гарантирует свободу предпринимательства и конкуренции, регулирует хозяйственную жизнь в интересах человека и общества.

Товары, услуги, трудовые ресурсы и финансовые средства обращаются на всей территории Российской Федерации свободно и беспрепятственно, без каких-либо пошлин и сборов за их перемещение через границы субъектов Российской Федерации. Отдельные временные ограничения на их обращение могут устанавливаться федеральным законом для защиты жизни и здоровья людей, обеспечения безопасности и обороны, охраны окружающей среды, культурного и природного наследия.

Признается право на индивидуальный и коллективный трудовой спор, включая право на забастовку.

22. В Российской Федерации свободно создаются и действуют политические, профессиональные, молодежные, культурно-национальные, религиозные и другие общественные объединения.

Общественные объединения, образованные по признаку отношения к религии, отделены от государства и равны перед законом.

Внутренняя организация и деятельность общественных объединений не должны ущемлять основные права и свободы человека и гражданина. Государство гарантирует невмешательство в законную деятельность общественных объединений.

23. 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.

24. Воспитание, образование, наука, культура свободны и пользуются поддержкой государства. Государственная и местная системы воспитания и образования носят светский характер.

Государство и общество обеспечивают сохранение, развитие и защиту национальных культур.

25. Семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой государства и общества.

Брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

На родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о своих малоимущих нетрудоспособных родителях.

26. Свобода массовой информации гарантируется. Цензура, монополизация средств и злоупотребление свободой массовой информации не допускаются.

#### **IV. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО**

27. Субъектами Российской Федерации являются:

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, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Читинская, Ярославская;

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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.

28. Республика Российской Федерации является государством, обладающим на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации.

Республика имеет свою Конституцию, не противоречащую Конституции Российской Федерации и учитывающую особенности республики.

29. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ являются государственно-территориальными образованиями, осуществляющими самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации все полномочия государственной власти, не отнесенные к ведению Российской Федерации.

Автономный округ может входить в республику, край, область.

Край, область, город федерального значения имеют свои уставы, соответствующие Конституции Российской Федерации и учитывающие их особенности.

Особенности правового статуса автономной области, автономного округа определяются федеральным законом, принимаемым по представлению автономной области, автономного округа.

30. Территории республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство Российской Федерации образуют единую целостную территорию Российской Федерации.

Республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ состоят из самоуправляющихся территориальных единиц и самостоятельно определяют свое территориальное устройство.

31. Правовой статус и территория республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа не могут быть изменены без их согласия.

Границы между республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономными областями, автономными округами могут быть изменены по договорам между ними при условии соответствующего волеизъявления населения, проживающего на территории, затрагиваемой таким изменением, выраженного посредством референдума. Такие договоры подлежат утверждению двумя третями голосов депутатов в каждой палате Верховного Совета Российской Федерации.

32. Государство, признающее Конституцию Российской Федерации, может быть принято в состав Российской Федерации по его просьбе.

33. Государство гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов Российской Федерации.

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**

**34. Федеральная законодательная власть.** 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 Совета Федерации.

35. Государственная Дума включает 450 депутатов РФ, которые избираются по территориальным избирательным округам на основе единой нормы представительства при том, что на территории каждого субъекта РФ должен быть избран не менее чем один депутат.

Совет Федерации избирается по норме: два депутата от республики, края, области, города федерального значения, автономной области и один депутат от автономного округа. Вариант: Совет Федерации состоит из не более чем 200 депутатов РФ — членов Совета Федерации, избираемых по устанавливаемым федеральным законом нормам представительства, обеспечивающим в Совете Федерации 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.

Установлена несовместимость депутатского мандата с должностями на государственной службе, предпринимательской деятельностью, нахождением в составе органов предприятий, учреждений, общественных объединений, кроме партий.

36. Федеральные законы нуждаются в одобрении обеих палат. В случае разногласий между палатами по законопроекту и при неуспехе согласительной процедуры Государственная Дума может принять закон большинством 2/3 избранных депутатов. Принятый Верховным Советом РФ федеральный закон подписывается Президентом РФ, который может возвратить 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.

37. Вопросы исключительного ведения РФ или совместного ведения РФ и ее субъектов могут выноситься на референдум РФ по предложению 1/3 депутатов РФ, Президента РФ (вариант: при поддержке 1/5 депутатов РФ) или 1 млн избирателей. Не подлежат референдуму законы, вопросы прав и свобод и некоторые другие.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

38. Федеральная исполнительная власть. 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 заместитель и члены, ведающие общим руководством экономикой, финансами, внутренними делами, иностранными делами, обороной, безопасностью, назначаются с согласия Верховного Совета РФ.

39. Указы и распоряжения Президента РФ имеют подзаконный характер. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ возможно в случае его отставки, установления Конституционным Судом РФ стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия, отрешения в случае умышленного тяжкого нарушения Конституции РФ, кончины.

39. Президент РФ и Правительство РФ принимают в соответствии с Конституцией РФ меры, обеспечивающие осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией и законами РФ определяет основные направления политики и деятельности Правительства РФ, несет за них ответственность.

Правительство РФ — высший орган федеральной исполнительной власти — осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РФ, в том числе:

разрабатывает проект федерального бюджета и представляет его в Верховный Совет РФ для принятия, обеспечивает исполнение федерального бюджета и составляет отчет о его исполнении;

обеспечивает проведение на территории РФ единой экономической, финансовой, валютной, кредитной и денежной политики, федеральной политики в области воспитания, образования, науки, культуры, здравоохранения, труда и охраны окружающей среды;

осуществляет управление федеральной государственной собственностью;

обеспечивает оборону и безопасность;

осуществляет меры по защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции и законов РФ, указов и распоряжений Президента РФ принимает постановления и издает распоряжения. Постановления и распоряжения Правительства РФ могут быть изменены или отменены Президентом РФ.

40. Правительство РФ, Председатель, заместитель Председателя и член Правительства РФ могут подать в отставку, которая принимается Президентом РФ, или могут быть освобождены им от должности.

Верховный Совет РФ может поставить перед Президентом РФ вопрос об отставке любого из вышеуказанных лиц. Если Президент РФ не увольняет его в отставку, то обязан обосновать свое решение перед Верховным Советом РФ. Признание Верховным Советом РФ обоснования неудовлетвори-

тельным большинством 2/3 голосов депутатов в каждой палате влечет обязанность Президента РФ уволить в отставку соответствующее лицо.

Отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставки Правительства РФ.

41. Судебная власть принадлежит судам, учрежденным Конституцией РФ и федеральным законом, и осуществляется посредством конституционного, гражданского, хозяйственного, уголовного, административного судопроизводства.

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.

Судьи, кроме мировых судей, несменяемы и увольняются в отставку по достижении 70 лет.

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.

42. Основы организации власти субъектов РФ. Представительным и законодательным органом субъекта РФ 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 других субъектов РФ также входит в систему исполнительной власти РФ и возглавляется губернатором, который избирается населением. Судебная система субъекта РФ включает высшие и местные его суды и входит в судебную систему РФ. Представители федеральных органов на территории субъектов РФ не вправе вмешиваться в деятельность их государственных органов.

43. Местное самоуправление. Условия для него обеспечиваются Российской Федерацией и ее субъектами. 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.

44. Финансы и бюджет. Бюджетную систему составляют федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Субъекты РФ 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.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Центральный банк РФ независим от органов власти. Председатель Центрального банка назначается Верховным Советом РФ по представлению Президента РФ.

Единой денежной единицей на всей территории Российской Федерации является рубль. Установление и эмиссия других денег в РФ не допускаются. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, устанавливается федеральным законом. Государственные займы производятся на основании закона и не могут быть принудительными для населения и других кредиторов.

**45. 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.

Право ведения войны, за исключением случаев отражения агрессии против Российской Федерации и других случаев, предусмотренных международным правом, за государством не признается.

**46. Чрезвычайное и военное положение.** Чрезвычайное положение может вводиться в качестве временной меры исключительно для обеспечения 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.

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.

## **V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**47. Государственные символы и столица.** Государственный флаг РФ — прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: белой, лазоревой и алой. Государственный герб РФ — черный двуглавый орел в золотом щите с некоторыми другими элементами. Государственный гимн РФ — «Патриотическая песнь» М.И. Глинки. Столица РФ — город Москва.

**48. Вступление в силу и порядок** изменения Конституции РФ. Конституция РФ вступает в силу на следующий день после ее опубликования и одновременно утрачивает силу Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России.



Изменение Конституции РФ считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 депутатов в каждой палате Верховного Совета РФ. Изменение вступает в силу, если оно одобрено двумя третями общего числа субъектов РФ.

Не могут быть предметом изменения положения раздела I и главы 1 раздела II настоящей Конституции.

### **ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

49. Действующее законодательство должно быть приведено в соответствие с Конституцией РФ не позднее двух лет после ее вступления в силу. Конституции республик, уставы других субъектов РФ должны быть приняты или приведены в соответствие с Конституцией РФ в течение года после ее вступления в силу.

До принятия федерального закона, предусматривающего суд присяжных, но не более двух лет после вступления Конституции РФ в силу, соответствующие дела рассматриваются судом в прежнем порядке.

50. Субъекты РФ со вступлением Конституции РФ в силу приобретают статус по этой Конституции.

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 РФ, Совет Республики становится Государственной Думой, Совет Национальностей — Советом Федерации с пополнением их состава. Определяются на этот период полномочия Президиума и Председателя Верховного Совета РФ, а также его заместителей.

Должностные лица исполнительной и судебной властей приобретают статус соответствующих должностных лиц по Конституции РФ. За прокуратурой до принятия соответствующих федеральных законов сохраняются прежние полномочия, осуществление которых может обжаловаться в суд.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 7 мая 1993 г. № 21-793

**О проекте постановления Верховного Совета  
Российской Федерации  
«О порядке учета предложений  
субъектов Российской Федерации по проекту  
новой Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>**

Рассмотрев проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации», Конституционная комиссия постановила:

Внести на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации проект постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации»

**Заместитель Председателя  
Конституционной комиссии**

**Р.И. Хасбулатов**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 7 мая 1993 г. № 21-794

**О проекте Конституции (Основного Закона)  
Российской Федерации, направленном  
Президентом Российской Федерации  
в Конституционную комиссию 6 мая 1993 г.<sup>2</sup>**

Рассмотрев проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленный Президентом Российской Федерации в Конституционную комиссию 6 мая 1993 года, Конституционная комиссия постановляет:

1. Признать, что проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленный Президентом Российской Федерации в Консти-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

<sup>2</sup> Архив ФКР.

туционную комиссию 6 мая 1993 года, содержит ряд положений, которые необходимо учесть при доработке проекта Конституции Российской Федерации. Вместе с тем отдельные положения направленного Президентом Российской Федерации проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации существенно ограничивают экономические, политические и гражданские права человека и гражданина, нарушают принцип разделения властей.

2. Предложить Президенту Российской Федерации, Председателю Конституционной комиссии Б.Н. Ельцину совместно с заместителем Председателя Верховного Совета Российской Федерации, заместителем Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябовым сформировать рабочую группу для завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации.

**Заместитель Председателя  
Конституционной комиссии**

**Р.И. Хасбулатов**

**ОБРАЩЕНИЕ**  
народного депутата Российской Федерации,  
члена Конституционной комиссии  
Российской Федерации, В.А. Бокова  
от 10 мая 1993 г.<sup>1</sup>

**О проекте Конституции,  
навязываемой Президентом Российской Федерации**

Смешно и грустно выглядит сегодня ситуация вокруг проекта новой Конституции, которую провоцирует Президент РФ.

Он, являясь Председателем Конституционной комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов, грубо попирает решения этого и последующих — пятого и шестого Съездов народных депутатов, дважды рассмотревших ход подготовки проекта новой Конституции.

Шестой Съезд народных депутатов одобрил общую концепцию конституционных реформ, положенную в основу проекта новой Конституции, а также основные положения проекта. На Съезде было решено собрать предложения субъектов Федерации к рассмотренному проекту Конституции, а затем Конституционной комиссии и Верховному Совету доработанный проект внести на рассмотрение очередного Съезда народных депутатов.

На этом Съезде резкой критике за самоустранение от руководства Конституционной комиссией были подвергнуты как Председатель комис-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 245. Л. 1-5.

сии Б.Н. Ельцин, так и его заместитель Р.И. Хасбулатов. Это не осталось незамеченным. На заседании Конституционной комиссии, состоявшемся 29 июля 1992 года (через 3 месяца после VI Съезда народных депутатов), Б.Н. Ельцин признал, что оторвался от деятельности Комиссии и заявил при этом, что уж теперь-то он лично будет проводить заседания Комиссии. А на деле, если не считать еще двух заседаний Конституционной комиссии (одно – в канун VII Съезда народных депутатов с целью добиться воздействия на Верховный Совет по поводу переноса даты созыва Съезда, и второе — для рассмотрения выработанного Президиумом Верховного Совета содержания бюллетеня по сановным положениям проекта Конституции в связи с предполагаемым проведением 11 апреля референдума по этим вопросам), конкретной работы по руководству Конституционной комиссией над доработкой проекта Конституции так и не состоялось. Надо сказать, что и Верховный Совет начал постатейное рассмотрение проекта Конституции (состоялось несколько совместных и отдельных заседаний палат) с внесенными лишь отдельными поправками и предположениями, но не довел работу до логического конца.

Смешно и грустно потому, что теперь, почти через три года руководства Конституционной комиссией, ее Председатель, он же в прошлом Председатель Верховного Совета, а ныне Президент России сделал очередной вызов, представив какой-то свой проект Конституции. Этим шагом Президент делает попытку втянуть руководящие органы субъектов Федерации в свои политические интриги и авантюры, причем все это делается с грубым нарушением ныне действующей Конституции — попыткой принять вариант Конституции неконституционным путем, в обход высших законодательных органов — Съезда и Верховного Совета.

Главная цель этих ходов — протащить такую Конституцию, которая сделала бы реальностью неукротимое стремление к неограниченной и никем не контролируемой власти. Текст проекта Конституции, настырно навязываемый Президентом, основан на президентской модели правления, осуществление его ведет к нарушению баланса между законодательной и исполнительной властями, несет угрозу демократическим основам российской государственности. Проект Конституции практически устанавливает единовластие Президента в стране. Он объявляется не только «главой государства», но является фактически и главой исполнительной власти. Он получает полномочия единолично назначать и освобождать от должности всех (кроме Председателя) членов Правительства. По проекту Президент «...обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов». Таким образом, он не только выводится за рамки системы трех властей — законодательной, исполнительной и судебной, но и ставится над ними, а это, как известно, присуще для авторитарных и весьма далеких от демократии форм правления. Об этом же свидетельствует и предполагаемое наделение Президента правом быть арбитром в спорах между государственными органами. Заключительный раздел проекта

президентской Конституции фактически оформляет режим единоличного президентского правления уже в переходный период. Президент действует как глава государства до конца срока (июнь 1996 года), на который он был избран в соответствии с действующей, не признаваемой и попираемой им Конституцией, но в объеме полномочий, определяемых проектом его новой Конституции.

В то же время деятельность Верховного Совета продлевается лишь до выборов нового парламента и с урезанными полномочиями, а полномочия Съезда народных депутатов фактически прекращаются.

Вот так «конституционно» и имеется в виду разделаться и с одним, и с другим высшими законодательными органами.

Проект Конституции Президента делает попытку закрепить за Президентом целый ряд чрезвычайных полномочий. Так, он предусматривает досрочный роспуск федерального парламента. Президент, помимо права отклонения законопроектов, права издания указов, равных по силе федеральным законам, наделен невиданным полномочием приостанавливать действия законов. Практически полномочия Президента ничем не ограниваются. Вся полнота власти сосредоточивается в его руках, но никаких механизмов ответственности за проводимый курс проект не предусматривает. Автора проекта, очевидно, мало волнует тот факт, что подобных аналогов в Конституциях демократических стран просто нет и не бывает.

Ельцин в соответствии с проектом наделается всеми правами и компетенциями, а новый двухпалатный парламента практически их лишается. Наличие оснований для роспуска парламента определяется Президентом бесконтрольно, а парламента при этом превращается в безвольный и фактически безвластный орган. Слабым выглядит парламента в преодолении вето Президента на принятые законопроекты, совершенно нереальной представляется и возможность отрешения Президента от должности.

В проекте Президента искусственно предусматриваются две палаты парламента с разным объемом полномочий, причем все важнейшие вопросы решает немногочисленная палата из представителей субъектов Федерации, половина депутатских мест в которой отведена республикам и иным национальным образованиям. Все это ведет к разрушению основ парламентаризма, ликвидирует представительную демократию, кроме того, парламента фактически лишается какой-либо роли в решении вопросов бюджета и финансов, традиционно входящих в компетенцию представительных органов власти. Даже право толкования Конституции в проекте предусматривается не парламента как высшему представительному (а по сути законодательному) органу государственной власти, а вводимому новому образованию — Высшему судебному присутствию, которое должно обладать правом толкования всего действующего законодательства, но не Конституции.

Проект президентской Конституции сбивает и компетенцию Конституционного Суда. В переходный же период практически вообще не решается проблема органа, который будет рассматривать вопрос о соответствии но-

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

вой Конституции законов и других нормативных актов, действующих на территории Российской Федерации до ее вступления в силу.

Сказанное не означает того, что в этой смешной и грустной ситуации можно отвергнуть президентский проект Конституции и принять наработанный Рабочей группой Конституционной комиссии. Должна быть продолжена работа по учету всех, а не только тенденциозно отобранных предложений Советов всех уровней, представителей исполнительной власти. Должна быть продолжена работа Конституционной комиссии по наработке предложений для постатейного обсуждения проекта Конституции на Верховном Совете, в его комиссиях и комитетах. Тогда, очевидно, появится проект новой Конституции для Российской Федерации, а не Конституции для одного лица, стоящего у власти.

Надо без спешки и суеты осуществить все, что определила Конституционная комиссия на своем заседании 7 мая 1993 года. Она дала объективную, спокойную оценку президентского проекта, признала, что ряд его положений может быть учтен при доработке проекта Конституции Российской Федерации. Вместе с тем Комиссия отметила, что отдельные положения проекта Конституции Президента существенно ограничивают экономические, политические и гражданские права человека и гражданина.

Конституционная комиссия предложила Президенту Б.Н. Ельцину совместно с заместителем Председателя Верховного Совета Н.Т. Рябовым сформировать рабочую группу для завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации и внести затем проект на рассмотрение Верховного Совета и Съезда народных депутатов.

Может быть, здравый смысл и забота о стабильности в стране не на словах, а на деле одержат верх над амбициями отдельных лиц и тогда конституционный процесс будет развиваться в рамках Конституции Российской Федерации.

**Член Конституционной комиссии,  
член Верховного Совета Российской Федерации**

**В.А. Боков**

**МАТЕРИАЛЫ  
К ЗАСЕДАНИЮ РАБОЧЕЙ КОМИССИИ  
ПО ДОРАБОТКЕ ПРОЕКТА НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 11 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

**Порядок проведения заседания рабочей комиссии  
по доработке проекта новой Конституции  
Российской Федерации**

11 мая 1993 г. 17-00  
Кремль, корп. 1, комната 61

**Повестка дня:**

О проекте новой Конституции РФ

1. Вступительное слово Б.Н. Ельцина
2. Обмен мнениями о порядке принятия новой Конституции РФ и работе с критическими замечаниями и предложениями

**Список  
членов рабочей комиссии по доработке проекта  
Конституции Российской Федерации,  
приглашенных на заседание 11 мая 1993 года**

Начало в 17-00  
Кремль, корп. 1., комната 61

Черномырдин Виктор Степанович	Председатель Совета Министров — Правительства Российской Федерации
Рябов Николай Тимофеевич	заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации
Лебедев Вячеслав Михайлович	Председатель Верховного Суда Российской Федерации
Яковлев Вениамин Федорович	Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
Шумейко Владимир Филиппович	первый заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 460. Л. 1—12.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Федоров Борис Григорьевич	заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, Министр финансов Российской Федерации
Шахрай Сергей Михайлович	заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, председатель Государственного комитета Российской Федерации по делам федерации и национальностей
Яров Юрий Федорович	заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации
Котенков Александр Алексеевич	начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации
Слива Анатолий Яковлевич	официальный представитель Президента Российской Федерации по правовым вопросам в Верховном Совете Российской Федерации
Баранников Виктор Павлович	Министр безопасности Российской Федерации
Грачев Павел Сергеевич	Министр обороны Российской Федерации
Калмыков Юрий Хамзатович	исполняющий обязанности Министра юстиции Российской Федерации
Козырев Андрей Владимирович	Министр иностранных дел Российской Федерации
Памфилова Элла Александровна	Министр социальной защиты Российской Федерации
Федотов Михаил Александрович	Министр печати и информации Российской Федерации
Николаев Михаил Ефимович	Президент Республики Саха (Якутия)
Шаймиев Минтимер Шарипович	Президент Республики Татарстан
Рахимов Муртаза Губайдуллович	Председатель Верховного Совета Республики Башкортостан
Степанов Виктор Николаевич	Председатель Верховного Совета Республики Карелия
Мирзабеков Абдуразак Марданович	Председатель Совета Министров Республики Дагестан
Волков Николай Михайлович	глава администрации Еврейской автономной области



*Материалы к заседанию по доработке проекта новой Конституции РФ от 11 мая 1993 г.*

Етылен Владимир Михайлович	председатель Чукотского окружного Совета народных депутатов
Райфикешт Владимир Федорович	глава администрации Алтайского края
Ждановский Александр Михайлович	председатель Краснодарского краевого Совета народных депутатов
Ножиков Юрий Абрамович	глава администрации Иркутской области
Маточкин Юрий Семенович	глава администрации Калининградской области
Комаров Евгений Борисович	глава администрации Мурманской области
Немцов Борис Ефимович	глава администрации Нижегородской области
Россель Эдуард Эргартович	глава администрации Свердловской области
Собчак Анатолий Александрович	мэр г. Санкт-Петербурга
Тяжлов Анатолий Степанович	глава администрации Московской области
Алексеев Сергей Сергеевич	председатель Совета исследовательского центра частного права
Спиридонов Юрий Алексеевич	Председатель Верховного Совета Республики Коми
Лужков Юрий Михайлович	мэр г. Москвы
Варов Владимир Константинович	председатель подкомитета Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
Золотухин Борис Андреевич	заместитель председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству
Шейнис Виктор Леонидович	заместитель ответственного секретаря Конституционной комиссии
Шелов-Коведяев Федор Вадимович	член Конституционной комиссии
Хубиев Владимир Исламович	Председатель Совета Министров Карачаево-Черкесской Республики, член Конституционной комиссии
Безруков Игорь Александрович	заместитель председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

**Сведения об отсутствующих:**

Черномырдин В.С.	командировка, Северный Кавказ
Баранников В.П.	болен
Волков Н.М.	отсутствует
Грачев П.С.	загранкомандировка, Турция
Етылен В.М.	отсутствует
Комаров Е.Б.	загранкомандировка, Канада. Возвращение планируется 11.05.93 г. в 15-35
Лужков Ю.М.	болен, замена, Шахновский Василий Савельевич
Мирзабеков А.М.	командировка, Нальчик, замена, Шайгаев Гаджи Гаджиевич
Немцов Б.Е.	командировка
Ножиков Ю.А.	загранкомандировка, Япония
Россель Э.Э.	командировка, Нижний Тагил
Райфикешт В.Ф.	отсутствует
Тяжлов А.С.	загранкомандировка, Япония
Федоров Б.Г.	загранкомандировка, США
Хубиев В.И.	командировка, Нальчик
Шаймиев М.Ш.	отсутствует, замена, вице-президент Лихачев Василий Николаевич

**Организационный отдел**

**График  
проведения региональных совещаний  
по обсуждению проекта  
Конституции Российской Федерации  
от 11 мая 1993 г.**

Место совещания	Участники совещания	Кто проводит	Дата
1. Хабаровск	Хабаровский кр. Амурская обл. Еврейская АО Камчатская обл. Корякский АО Магаданская обл. Приморский край Сахалинская обл. Чукотский ао	Шахрай С.Н. Котенков А.А. Веремчук В.Р. Якименко Н.Т.	до 20.05.
2. Иркутск	Иркутская обл. Читинская обл. Агинский Бурят. ао Усть-Ордын. Бурят. ао Красноярский край Эвенкийский ао Таймырский ао	Филатов С.А. Золотухин Б.А. Филиппов П.С.	19.05. 11 ч.м.в
3. Новосибирск	Новосибирская обл. Кемеровская обл. Томская обл. Алтайский край Республика Алтай Омская обл. Тюменская обл. Ямало-Ненецкий ао Ханты-Мансийский ао	Станкевич С.Б. Кислюк М.Б. Мананников А.П.	
4. Екатеринбург	Свердловская обл. Челябинская обл. Пермская обл. Оренбургская обл. Курганская обл. Коми-Пермяцкий ао	Сосковец О.Н. Иванов С.Н. Клювгант В.В.	17.05.
5. Самара	Самарская обл. Ульяновская обл. Пензенская обл. Саратовская обл. Астраханская обл. Волгоградская обл.	Слива А.Я. Безруков И.А. Федоров А.Ю.	

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Место совещания	Участники совещания	Кто проводит	Дата
6. Нижн. Новгород	Нижегородская обл. Кировская обл. Костромская обл. Ярославская обл. Ивановская обл. Владимирская обл.	Котенков А.А. Безруков И.А. Федоров А.Ю.	17.05.
7. С-Петербург	С-Петербург	Собчак А.А. Цыпляев С.А.	19.05.
8. Рязань	Рязанская обл. Курская обл. Орловская обл. Брянская обл. Калужская обл. Смоленская обл. Тульская обл. Московская обл. Тамбовская обл. Липецкая обл. Воронежская обл. Белгородская обл. Тверская обл.	Филатов С.А. Золотухин Б.А. Филиппов П.С.	17.05. 12-00
9. Мурманск	Ленинградская обл. Псковская обл. Новгородская обл. Калининградская обл. Мурманская обл. Архангельская обл. Вологодская обл.	Шахрай С.М. Веретенников Г.В. Волков В.В.	12.05. 11-00
10. Краснодар	Краснодарский край Ставропольский край Ростовская обл. Адыгея Ингушетия Дагестан Карачаево-Черкесская Кабардино-Балкарская Северо-Осетинская	Шахрай С.М. Кулаковский А.В. Сироткин С.В.	до 20.05.
11. Уфа	Башкортостан	Яров Ю.Ф. Адров В.М. Сурков А.П.	18.05.
12. Элиста	Калмыкия-Хальм Тангч	Адров В.М. Сурков А.П.	19.05.

*Материалы к заседанию по доработке проекта новой Конституции РФ от 11 мая 1993 г.*

Место совещания	Участники совещания	Кто проводит	Дата
13. Петрозаводск	Карелия	Волков В.В. Курицин П.Д. Ковалев С.А. Калмыков Ю.Х.	18.05.
14. Сыктывкар	Коми	Чубайс А.Б. Волков В.В. Ковалев С.А. Курицин П.Д.	19.05.
15. Йошкар-Ола	Марий Эл	Воронцов Н.Н. Красавченко С.Н. Варов В.К.	17. 05.
16. Саранск	Мордовская ССР	Федотов М.А. Воронцов Н.Н. Красавченко С.Н. Варов В.К.	19.05.
17. Якутск	Якутия-Саха	Слива А.Я. Шейнис В.Л. Кучеренко И.Н. Яблоков А.В.	19.05.
18. Казань	Татарстан	Воронцов Н.Н. Варов В.К. Красавченко С.Н.	
19. Кызыл	Тува	Нестеров Ю.М. Медведев П.А.	
20. Ижевск	Удмуртия	Лобов О.И. Молоствов М.Н. Подопригора В.Н. Волгонов Д.А.	17. 05.
21. Чебоксары	Чувашская Республика — Республика Чаваш	Лобов О.И. Подопригора В.Н. Молоствов М.Н.	19.05.
22. Грозный	Чечня		
23. Абакан	Хакасия	Нестеров Ю.М. Медведев П.А.	19.05
24. Москва	г. Москва	Лужков Ю.М. Камчатов В.Ф.	18. 05.

**Начальник управления  
Администрации Президента РФ**

**Г. Веретенников**

ИЗ СТЕНОГРАММЫ  
ЗАСЕДАНИЯ РАБОЧЕЙ КОМИССИИ  
ПО ДОРАБОТКЕ ПРОЕКТА  
НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 11 мая 1993 г.<sup>1</sup>

**Вступительное слово Президента России Б.Н. Ельцина**

Уважаемые участники заседания!

Прошло определенное время с тех пор, как проект российской Конституции был передан представителям субъектов Федерации и опубликован. Работа над проектом разворачивается в республиках, краях, областях и автономных образованиях России.

Мы получили уже достаточно подтверждений тому, что поступили правильно. Затягивать с принятием новой Конституции больше нельзя. И прежде всего потому, что без нее невозможно преодолеть такое опасное явление, как нарастающее двоевластие.

Любое двоевластие само по себе — большое зло. Но оно в десятки, в сотни раз вреднее, когда существует в том виде, как теперь в России. Водораздел между государственными институтами пролегает по самой острой грани, по судьбе российских преобразований, по самой России.

В прошлом году двоевластие проявлялось наиболее отчетливо в области экономики. Оно стало главной причиной того, что не сходил с повестки дня вопрос: быть или не быть экономическим реформам. Практически каждое действие Президента, Правительства, всей исполнительной власти встречало резкое, организованное противодействие.

Теперь парализующее воздействие двоевластия расплзается вширь. Все большую опасность оно представляет для государственности России. И прежде всего для развития федерализма как основы российского государства.

Попытки разыграть «региональную карту», кто бы их не предпринимал, рано или поздно обернутся не распадом России, а силовым вариантом — унитаризмом тоталитарного образца.

Двоевластие становится сегодня реальной угрозой демократии, народовластию. Это стало особенно очевидно после референдума 25 апреля. Ведь тем, кто хочет провести в жизнь волю народа, делать это оказа-

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 460. Л. 13—35.

лось значительно сложнее, чем тем, кто предпочитает игнорировать ее, делая вид, что ничего не произошло.

Такие игры с народом более недопустимы. Их надо как можно скорее прекращать. Для этого нам и нужна новая Конституция. Она даст здоровую правовую основу и стране, и обществу, позволит решать многочисленные наши проблемы исключительно цивилизованным, мирным путем.

Считаю, что новую Конституцию можно было принять по крайней мере уже полгода–год назад. Здесь мы значительно опоздали. А проект, который готовился, во многом устарел, отстал от жизни. И основная вина лежит на Верховном Совете и Съезде.

Вместо того, чтобы всячески наращивать, активизировать эту работу, ее фактически заблокировали. Депутаты позволили убедить себя, что вообще не нужна новая Конституция. В результате на трех последних Съездах к ней почти не возвращались.

В конце концов, похоронив идею референдума по основным положениям новой Конституции, Съезд, по существу, не только отказался от нее, но и воспрепятствовал тому, чтобы этот вопрос решил народ.

Стратегический курс Съезда оказался другим — вносить бесконечные поправки в действующую Конституцию, руководствуясь исключительно политической конъюнктурой. При этом — сохраняя действующие конституционные противоречия, более того — играя на них.

Не нужно быть профессиональным юристом, чтобы сделать вывод — такой путь порочен. Каждая новая поправка оборачивалась одним — все более и более увеличивалась конфронтация в обществе.

Считаю, что лимит времени, отпущенный Съезду на монопольное принятие новой Конституции, закончился 25 апреля.

Единственный путь, который мы имеем сегодня, — это совместная работа над новой Конституцией: Президента, субъектов Федерации, ответственных политических сил, депутатов, представителей органов исполнительной власти. И такая конструктивная работа налаживается. Из разных концов России уже идут замечания, предложения, пожелания к проекту новой Конституции.

Высказывают желание принять участие в этой работе и члены Конституционной комиссии. Для этого нет серьезных препятствий.

Рассматриваемый нами проект в значительной мере базируется на проекте Конституционной комиссии. Более того, он ближе именно к тем ее вариантам, которые сама Конституционная комиссия считала наиболее удачными, и включил положения, которые были одобрены обеими палатами Верховного Совета.

Но в целом наш проект Конституции не перемотот жерновами Верховного Совета и поэтому в нем значительно полнее представлены идеи федерализма, президентской республики, которые особенно болезненно воспринимаются немалой частью депутатов.

В общем, считаю, что этот проект не противостоит проекту Конституционной комиссии, а развивает его в несколько ином направлении, и что немаловажно — обогащен идеями других проектов.

Если бы Конституционная комиссия по-настоящему интенсивно работала последний год, если бы действовала менее конъюнктурно, — не исключено, она подготовила бы примерно такой же документ. Считаю, подключиться к работе и сейчас не поздно. Думаю, никто из нас не откажется от конструктивной помощи членов Конституционной комиссии.

Главное для нас — максимально организованно и оперативно рассмотреть все поступающие замечания и органически включить их в текст проекта. Все, что может обогатить Конституцию, придать ей большую правовую убедительность и стабильность, должно быть полностью использовано. И совершенно не важно, кому принадлежит авторство.

Уже сегодня выявляется, что некоторые части проекта оказались слабее, чем другие. На данной стадии работы это вполне допустимо. Но в окончательном тексте такие различия следовало бы преодолеть.

Думаю, было бы целесообразно в рамках нашей Комиссии создать рабочие группы из экспертов по узловым проблемам. Они должны работать на постоянной основе и оперативно искать развязки наиболее сложных вопросов.

Немаловажная проблема — процедура принятия новой Конституции.

Ее бы не было, если бы Съезд на прошедшем референдуме подтвердил свою легитимность. Но вопрос о доверии народа Съезду не был вынесен на референдум. И высший законодательный орган России подтверждения своей легитимности не имеет. Причем в самый ответственный момент ее новейшей истории.

Такая неопределенность — слишком серьезное препятствие для решения Съездом важнейшего для судьбы страны вопроса — принятия новой Конституции.

В то же время доверие Президенту, одобрение политики, которая проводится Президентом, Правительством, всей системой исполнительной власти России — есть. Это дает нам реальные возможности выхода из правового тупика по вопросу принятия Конституции. Причем на основе принципов демократии и федерализма. Выношу этот вопрос на ваше обсуждение.



У нас есть необходимые условия, чтобы оставшийся отрезок пути до принятия новой Конституции пройти достаточно быстро.

Было бы хорошо, если к конституционному совещанию, которое состоится в 20-х числах мая, основная техническая работа над замечаниями и предложениями уже завершилась.

А чтобы на совещании обсуждение шло предельно конкретно, давайте договоримся:

Во-первых, все замечания по тексту проекта Конституции подаются в письменном виде до 20 мая, как мы и условились две недели назад.

Во-вторых, обобщение всех полученных до 20 мая поправок, замечаний, предложений должно быть разослано вам накануне совещания. Если окажется возможным, мы далее предложим вам проект Конституции уже с учетом замечаний.

Таким образом, мы постараемся исключить работу «со слуха» — страшный бич наших парламентариев.

Чтобы сделать работу совещания максимально эффективной, необходимо оговорить процедурные моменты. Поэтому, если среди вас не найдется добровольцев, поручите кому-то, скажем, мне, подготовить проект регламента Конституционного совещания.

Нужно обдумать и порядок дальнейшей работы вплоть до принятия Конституции. Я уже говорил, что сотрудничество всех субъектов нашей политической системы, в том числе органов государственной власти, отвергаться не будет. Но как организовать это сотрудничество? Давайте обсудим это сегодня.

Что же касается самого текста проекта, думаю, с учетом предложенной процедуры на нем сегодня останавливаться не стоит.

Конечно, общая оценка очень важна, и я призываю вас высказаться. Но деталями займемся позднее. Полагаю, с участием экспертов.

И еще два слова о тексте. Обобщая, весь проект можно разделить на три блока, отличающиеся по степени согласия в отношении содержащихся там положений:

Федеративный договор (словом, раздел второй полностью);  
органы государственной власти (главы 4, 5, 6 и 7);  
и все остальное.

Федеративный договор действует, но требует дополнительных механизмов его реализации. И механизма согласования федеративных интересов.

Над этим мы с вами думаем уже не первый день. И сейчас как раз подходящий момент, чтобы воплотить выношенные идеи в конституционные нормы.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

А вот по органам государственной власти споров больше всего. И согласования там будут политически более трудны. Следовательно, особенно требуется помощь экспертов.

Может быть, есть смысл разделить Конституционное совещание, когда оно начнет работу, на три рабочих направления. Придать экспертные группы. Предлагайте. Все в ваших руках.

Ну и наконец, надо пригласить к выработке проекта все ветви власти. Не забывая и четвертую власть — прессу.

Призовем средства массовой информации помочь нам организовать всенародное обсуждение проекта. Не по указанию сверху, как бывало раньше, а по гражданскому долгу.

Хотел бы пожелать всем нам успешной, конструктивной работы.

**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 12 мая 1993 г. № 660**

**О мерах по завершению подготовки  
новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Основываясь на Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года,

констатируя демократическое, мирное преобразование Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в Российскую Федерацию,

подтверждая положения Федеративного договора от 31 марта 1992 года как неотъемлемой составной части новой Конституции Российской Федерации, полноправное участие субъектов Российской Федерации в осуществлении конституционных преобразований в Российской Федерации,

учитывая, что конституционный кризис является главным препятствием осуществления демократических реформ в Российской Федерации, а восьмой и девятый Съезды народных депутатов Российской Федерации вопреки принципу народовластия как незыблемой основы конституционного строя России заблокировали проведение всероссийского референдума по новой Конституции Российской Федерации,

основываясь на итогах всероссийского референдума 25 апреля 1993 года, подтвердивших легитимность действующего Президента Российской Федерации и доверие социально-экономической политике, осуществляемой Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, постановляю:

1. Считать необходимым завершение подготовки новой Конституции Российской Федерации до 10 июня 1993 года, положив в ее основу проект, представленный Президентом Российской Федерации главам республик в составе Российской Федерации, главам администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Верховному Совету Российской Федерации, народным депутатам Российской Федерации.

2. Для рассмотрения и завершения подготовки проекта Конституции Российской Федерации созвать 5 июня 1993 года в городе Москве Конституционное совещание с делегированием на него по два полномочных представителя от республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения, представителей Президента Российской Федерации, а также, по согласо-

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 20. Ст. 1757.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

ванию, представителей от фракций народных депутатов Российской Федерации.

3. Осуществить доработку проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, федеральных органов государственной власти, политических партий, профсоюзных, других общественных организаций и массовых движений, народных депутатов и граждан.

4. Образовать для доработки проекта Конституции Российской Федерации и представления проекта Конституционному совещанию рабочую комиссию под председательством Президента Российской Федерации.

5. Возложить обеспечение деятельности Конституционного совещания и рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации на Администрацию Президента Российской Федерации и Аппарат Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 12 мая 1993 г. № 334-рп<sup>1</sup>**

В целях обеспечения завершения подготовки новой Конституции Российской Федерации утвердить состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации под председательством Президента Российской Федерации (состав комиссии прилагается).

**Состав рабочей комиссии  
по доработке проекта Конституции Российской Федерации**

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

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 20. Ст. 1828.

*Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г.*

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
Етылен 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
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 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 населения Российской Федерации
Райфикешт В.Ф.	глава администрации Алтайского края
Рахимов М.Г.	Председатель Верховного Совета Республики Башкортостан
Россель Э.Э.	глава администрации Свердловской области

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

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 Санкт-Петербурга
Спиридонов Ю.А.	Председатель Верховного Совета Республики Коми
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

ИЗ СТЕНОГРАММЫ  
СОВЕЩАНИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ ВЕРХОВНЫХ СОВЕТОВ  
РЕСПУБЛИК В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
КРАЕВЫХ, ОБЛАСТНЫХ, ГОРОДОВ МОСКВЫ  
И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ  
И АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ СОВЕТОВ  
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ  
от 12 мая 1993 года<sup>1</sup>

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов.*

**Председательствующий.** Доброе утро, уважаемые участники совещания, как мы с вами договаривались, после завершения очень сложного периода, связанного с референдумом и с подведением итогов, мы наметили с вами встречу для обсуждения проблемы Конституции, конституционной реформы.

И с итогами референдума, точные цифры, возможно, представит вам Казаков Василий Иванович, председатель Центральной комиссии Всероссийского референдума. Но я, пользуясь случаем, хотел бы призвать к благоразумию разных представителей политических сил, с одной стороны, тех, кто упоен победой, а с другой — тех, кто хотел бы видеть референдум как цепь сплошных поражений. К сожалению, нет ни того, ни другого. Говорить о какой-то победе просто немыслимо, если не терять рассудок, поскольку из 107 миллионов избирателей одобрение высказали 37 миллионов граждан, явившихся на избирательные участки. 70 миллионов или не явились, или проголосовали против. Поэтому сами знаете, что говорить о каких-то победах и т.д. просто нелепо. Да и потом, о победе кого — меньшинства над большинством, о победе над своим народом, что ли? Да вообще говорить о связи референдума и побед — это дело достаточно сложное и, по-моему, не особенно нравственное.

Другое дело, если бы, скажем, были вынесены какие-то вопросы на базе решения, одобрения, в которых нам можно было бы сообщить об объединении людей, о том, что достигнута какая-то общая точка зрения, наверное, это было бы нечто иное. И то, наверное, не победа, а может быть, мы получили бы какую-то уверенность в том, что осуществляем

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

правильную работу в деле реформирования нашего общества, как экономического реформирования, так и политического, конституционного и прочего.

Поэтому, наверное, правильно будет очень спокойно и рассудительно относиться к этим итогам, не прибегая к каким-то крайним хлестким выражениям по поводу происшедшего события. Хотя вполне очевидно, что лучше бы его и не было. Как мы с вами, собственно, длительное время и настаивали. Но, уступая в буквальном смысле необходимости, пошли на этот шаг, и ничего конструктивного, как вы сами знаете, это нам не принесло.

Ну, хотя бы одно обстоятельство, что из почти половины субъектов Федерации 40 субъектов Федерации, как вы сами знаете, дали отрицательный ответ. Большинство республик, и это очень любопытное, я бы не сказал интересное, любопытное зрелище в региональном аспекте. Так сказать, кондовая Русь, центральная Россия, тоже высказалась вместе с большинством республик против. В то же время специфично, что, скажем, сырьевые регионы высказались «за». Но я здесь говорю исходя из того, что, скажем так, не было никаких лишних бюллетеней, недозволенных методов и т.д., постольку истинная картина того, сколько было привнесено бюллетеней и прочее, выясняется, и, наверное, история скоро скажет, сколько было бюллетеней, за которыми не было физических лиц, граждан. Но это уже другой вопрос, наверное, не имеющий прямого отношения к нашему сегодняшнему вопросу.

Поэтому трубить в победные литавры и пытаться навязать обществу идеологию победителей было бы непростительной политической ошибкой. И здесь, чтобы как-то охладить пыл вот этих новых идеологов, необходимо авторитетное мнение, конечно, и самих руководителей регионов, субъектов Федерации, чтобы все мы имели возможность очень трезво оценивать сложившуюся ситуацию.

Конечно, все это наверняка заставляет политических деятелей, политические структуры, конституционные органы власти решать существующие проблемы. Но, прежде всего, конечно, главная политическая проблема — это все-таки экономическая реформа. Но, как нам кажется, здесь очень серьезная неудача в сфере экономического реформирования как раз заставляет новых идеологов отвлекать внимание общества на другие вопросы, иногда, может быть, не столь актуальные. В частности, конституционная проблема. О том, что она актуальна, мы с вами знаем еще с 90-го года. Не случайно Конституционная комиссия ведет сложную работу над проектом Конституции, который по представлению Председателя Конституционной комиссии, Президента республики был



предложен еще на шестом Съезде, и основные положения которого утверждены.

Но сейчас начинается новый виток политического противостояния, когда собственно жизненно важные вопросы вроде бы остаются в стороне, а весь центр внимания общества да и мира в целом предлагается переклочить на вопросы Конституции.

Я задаю себе вопрос. Допустим, мы завтра примем Конституцию. Неужели послезавтра у нас в обществе все станет хорошо, все конфликты улягутся? Это — совершенно нелепое предположение.

Поэтому, конечно, первая задача — ни в коем случае не позволять увлечь себя вот такими политическими играми вокруг Конституции. Смотреть действительно здраво на ту социально-экономическую ситуацию, которая существует как в стране в целом, так и в регионах. Не дать увлечь себя вот этим вопросом.

Второе. Мы должны признать, что политическая ситуация такова, что, конечно, необходимо работать динамично и, наверное, ускоренно над проектом новой Конституции. Это, несомненно, потому что затягивание с принятием хорошо взвешенной, сбалансированной Конституции, в основе которой уже находится идея, которая не требует большой ревизии, например, раздел с Федеративным договором... Мы с вами договорились, что он полностью переходит в новую Конституцию. Следовательно, ситуация такова, что требуются наши совместные усилия для того, чтобы хорошо, но без спешки, без суеты отработать и принять эту Конституцию.

Третий момент, на который мне хотелось бы обратить внимание, самый, пожалуй, важный — это процедурный момент. Как мне кажется, было бы просто преступлением, если бы мы с вами встали на путь неконституционного принятия Конституции. Поэтому здесь особенно важны процедуры принятия Конституции, четко укладывающиеся в рамки конституционной законности. Я хочу напомнить: именно отказ от конституционных методов политического переустройства общества в обход действующего Верховного Совета, Съезда СССР и стал одной из причин, приведших к распаду Союза. Эти обходные пути мимо конституционных органов, попытки реанимировать, осуществить реформу Союза.

Именно этот сценарий, а скорее ловушка, сейчас готовится для субъектов, которые вовлекаются, помимо Конституционной комиссии, помимо Верховного Совета, помимо тех рабочих групп, которые действуют в соответствии с законами, в какие-то очень сомнительные дела. То называлось Учредительное собрание, потом, увидев, что этот термин не пользуется особенным одобрением общества, нашли Конституционное

собрание, потом Совет Федерации, Узкий Совет Федерации, Расширенный Совет Федерации и т.д. Все эти игры от лукавого должны быть нами четко и осознанно отброшены. Есть только один путь в государстве — осуществление конституционной реформы через существующие конституционные механизмы. Если они несовершенно, давайте примем другие процедуры, но законным образом, а не явочным порядком, кто бы это ни предлагал. Это исключительно важное обстоятельство. Я хочу обратить ваше внимание, уважаемые коллеги, на то, что есть и скрытая сторона этого процесса. Я бы хотел вам на это указать. Дело в том, что те высоко поставленные должностные лица, которые пытаются выйти за пределы конституционного пространства, хотят втянуть и сделать своими соучастниками регионы, субъекты Федерации. Вот это обстоятельство надо иметь в виду, с тем чтобы как-то разделить общую ответственность и перед историей, и перед своим народом. И на эту уловку ни в коем случае не следует поддаваться, если мы действительно несем ответственность перед своим народом, да и перед государством.

Я хочу напомнить и о четвертом обстоятельстве. Распад Союза ССР означал и развал России, не забывайте об этом. Первый этап распада России означал развал Союза. Ведь вы же прекрасно знаете, чем был Союз ССР, Советский Союз. Это специфическое государство. Элементы политики России были во всем Союзе, и его развал привел к первому этапу развала Российского государства и российской государственности. Сейчас предпринимаются попытки завершить этот развал, в том числе и путем принятия якобы новой Конституции, которая должна приниматься неконституционными методами.

И здесь мы должны взглянуть правде в глаза. И о нашем участии в этом процессе тоже не следует забывать. Поэтому остается один путь. Какой путь? Конечно, ни в коем случае не следует отказываться от хороших прогрессивных положений, которые предлагаются в проекте Конституции, новой Конституции Президента. Правда, если мы, скажем так, согласимся с этим проектом, у меня уже нет уверенности, что через неделю не появится у Президента еще один проект, который составлен непонятно какими лицами и вне Конституционной комиссии, руководителем которой он сам и является. Это обстоятельство надо иметь в виду.

Пятое обстоятельство. Распространяется миф о якобы неспособности Съезда принять Конституцию. Ну, хорошо, допустим. Очень хорошо — не способен, так не способен. Ну, а кто стремится стать выше Съезда, если рассуждать логично? Ну, хорошо, не способен, значит, нужен другой. После принятия нами соответствующего избирательного закона, еще полтора года тому назад Съезд четко сказал, что будущий законо-

датель действительно должен быть одноступенчатый. Да, действительно, нам досталось такое наследство. Не мы придумали этот Съезд. Однако будущим законодателем будет только Верховный Совет. Так пусть этот Верховный Совет и примет Конституцию. Здесь тоже нет противоречия.

Поэтому вот эта спешка, вот эти огульные обвинения в том, что Съезд несостоятелен, Верховный Совет несостоятелен, они, конечно, отнюдь не улучшают наш внутривнутриполитический климат. Они не улучшают наши международные позиции, откровенно говоря, дискредитируют и государство, и законодателей, и саму президентскую власть, и вообще органы власти. То есть идет тотальная дискредитация Российского государства, его органов власти, причем сознательная.

О том, что после референдума государственная власть ослаблена, вы сами прекрасно знаете. Следовательно, нам нужно восстановить управляемость политического процесса, управляемость экономических процессов путем как раз вот таких согласованных действий. Поэтому повторяю: я — не сторонник того, чтобы с ходу отвергать президентские идеи, но их необходимо ввести в законное конституционное русло.

Эти вопросы настолько важны, что нам нужно обстоятельно их обсудить в ходе сегодняшнего совещания. Конечно, в кратком вступительном слове весь аспект наших проблем я и не мог охватить, надеюсь на то, что мы сегодня плодотворно поработаем и действительно выработаем определенные механизмы для дальнейшей работы. Что я имею в виду?

Мы недавно, вы знаете об этом из сообщений в прессе, проводили конституционное заседание Конституционной комиссии, здесь, на Верховном Совете, и подготовили соответствующий проект постановления Верховного Совета о дальнейшей работе. Поэтому проект постановления, я думаю, вам необходимо раздать. Или он уже роздан? Так что нужно посмотреть, какие изменения вы хотели бы внести. Это первое.

Второе. Очевидно, что у нас с вами есть очень серьезный и эффективный механизм совместной работы. Я имею в виду тот механизм, который мы отработали в процессе подготовки и подписания Федеративного договора.

Вы помните, что тогда работали по нескольким направлениям: республики, области, края, национальные округа. У нас с вами были постоянные рабочие группы. Вы тогда делегировали сюда для постоянной работы своих специалистов, представителей, в которых вы не сомневаетесь. И они совместно с нашими коллегами основательно работали над всеми аспектами и вопросами.

Поэтому хотелось бы, чтобы в конце нашего заседания мы с вами приняли бы решение по этому вопросу, с тем чтобы каждая республика, область, край, национальный округ, автономия определили своих специалистов, представителей для того, чтобы вместе с нами они продолжили бы эту работу и высказали бы нам свои соображения и проекты решения важных вопросов.

Я имею в виду даже не столько сам Федеративный договор. Я хочу вам сказать, что он полностью войдет. Я хочу вам сказать, что на последнем заседании Конституционной комиссии и Рабочей группы Конституционной комиссии мы полностью согласилась с тем, что Федеративный договор войдет без изъятий. Но вы знаете, что если включить Федеративный договор без соответствующего сопровождения в других разделах, он повисает, не берусь сейчас критиковать президентский вариант, но это как раз тот случай, когда, с одной стороны, вроде бы субъектам предлагается: вот мы вводим полностью Федеративный договор, но другие статьи и разделы обусловлены такими положениями, что он повисает, и субъекты остаются без какой-либо возможности осуществлять провозглашаемые, а скорее даже декларируемые в Федеративном договоре права.

Наглядный пример — мордовский вариант. И с учетом таких вариантов там представлены многие статьи, чтобы не дать возможности субъектам осуществлять эти декларируемые права. Поэтому важно, чтобы Рабочая группа сконцентрировала внимание не только на положениях Федеративного договора, который мы с вами уже утвердили, но на тех сопутствующих вопросах, которые давали бы возможность реализовать этот Федеративный договор, разделах Конституции, связанных с Федеративным договором. Это, как вы сами знаете, очень важно, так как связано с тем, чтобы не было противоречий в разных частях. В противном случае получится так, как говорил когда-то Маркс по поводу конституций некоторых стран: в статье провозглашается право на свободу, а в параграфе провозглашается, так сказать, отказ от свободы, провозглашенной в статье.

Поэтому, чтобы не было таких противоречий, этой Рабочей группе, как мне представляется, было бы особенно необходимо сконцентрировать свои усилия на таких вот моментах.

Позвольте мне на этом завершить вступление и предложить выступить Казакову Василию Ивановичу.

[...]

**Председательствующий.** Все-таки достается, Валерий Дмитриевич, и Вам. Может быть, выступите в порядке каких-то пояснений?

Как Вы настроены? Я, извините, не настаиваю, это Ваше право. Но несколько, может быть, все-таки здесь руководителей регионов, от них зависят судьбы страны. Как Вы считаете? Валерий Дмитриевич? Все просим.

**В.Д. Зорькин.** Уважаемые товарищи! Я с места выступлю, с вашего позволения, чтобы не превращать несколько моих реплик в доклад.

Я слышал вашу неоднозначную реакцию из зала, кто говорил — «надо», кто — «не надо». Так же и на референдуме ответили, как Вы понимаете. Но главное, чтобы ответы не превращались в средство разрастания противоборств. И с этой точки зрения, руководствуясь Конституцией, а Конституция — это единый документ, который ориентирует граждан России на то, чтобы жить в мире, мы и принимали решение по референдуму.

Я слышал разные оценки, говорили: вот снизили бы вы планку по 3-му, 4-му вопросу, глядишь, сейчас были бы всеобщие перевыборы. Или, наоборот, подняли бы планку по 1-му и 2-му вопросу, то не было бы вот такого сейчас.

Но вы прекрасно должны понимать, вы стоите у себя в регионах в качестве главных властей, вы доверили Конституционному Суду решать, соответствует или не соответствует Конституции та или иная ситуация, и мы принесли присягу Конституции, какая бы она ни была. Говорят — дырявая. Может быть, дырявая. Но когда я выступаю с позиции своего отношения к Конституции, говорят — вот Председатель Конституционного Суда защищает брежневскую Конституцию. А вы хотите, чтобы я выступил и сказал: эта Конституция ни к черту не годится, и я не буду ее соблюдать. Но я же принес присягу, и мы все вообще присягали Конституции — и вы, и я, и мы все, и у нас другого выбора нет. Поэтому мы, руководствуясь Конституцией, приняли решение по первым двум вопросам, поскольку они не влекут изменений Конституции.

Это первое.

Но была и другая причина, о которой, к сожалению, почему-то средства массовой информации ни слова не сказали. На всю страну тиражировалось особое мнение по нашему решению, и осталось, как я убеждаюсь, с вами некоторыми, и вообще с другими, с кем я общаюсь из регионов, решение практически не расшифрованным. А в постановлении Конституционного Суда по этому делу было сказано, что вопросы имеют неоднозначный характер, а, следовательно, и ответы на них также имеют характер неоднозначный.

Что значит — «Доверяете ли вы социально-экономической политике?»?

Социально-экономическая политика — это главное стратегическое направление в сторону реформ, но это и шоковая или не шоковая терапия, это методы осуществления политики, это и жизненный уровень, как результат политики. Сразу возникает по крайней мере три вопроса и три ответа. И поэтому мы в своем постановлении записали, что вопрос этот, а, следовательно, и ответ на него имеют скорее нравственно-политический характер, как сигнал или знак для власти.

А что означает такое решение Конституционного Суда, если мы признаем его как высшую судебную инстанцию в стране по защите конституционного строя? Это значит для всех — и для рядовых граждан, и для должностных лиц, включая и Президента — что из этого ответа нельзя извлекать никаких односторонних преимуществ, тем более запускать тезис о том, что якобы положительный ответ на этот вопрос дает какую-то новую учредительную власть. А в совокупности, дескать, с 3-м и 4-м вопросами, — что кто-то потерял эту учредительную власть, а кто-то приобрел.

Это типичный способ неюридического использования, на мой взгляд, результатов референдума для того, чтобы обострить конфликт в стране.

Вместо того чтобы жить по Конституции, по закону, а, следовательно, и по решениям Конституционного Суда, начинается интерпретация, расходящаяся с этими важнейшими принципами мирной конституционной жизни.

Что означает «получил учредительную власть»? Это означает, что все другие ее потеряли, значит, своим путем пойдут к новой Конституции. Вот же каким образом начинается интерпретация.

Я обращаю ваше внимание, что решение Конституционного Суда, постановление его по данному вопросу, не дает никаких оснований к этой интерпретации. Все власти сохранили свои, если можно, пожалуйста, назовите их учредительными изначальными полномочиями. Все. Народ, который проголосовал против досрочных выборов, народных депутатов, он ведь оставил не уважаемого народного депутата вот сейчас в зале, который пытался задать вопросы, просто как задавальщика вопросов. Он же оставил его со всеми своими полномочиям, которые принадлежат законодательной власти, со всеми вытекающими последствиями.

Как же быть в этой ситуации? Задумываются ли носители власти и отдельные граждане в виде там участия в политических партиях, когда они призывают кого-то к решительным действиям, фактически которыми должен быть перечеркнут конституционный строй? Задумываются ли они о том, что они развязывают в стране в результате? У меня созда-

ется такое впечатление, что мы продолжаем вот этот какой-то заколдованный сон 20 марта.

Ведь Конституция — это документ, который позволяет жить всем партиям, всем властям вместе, в совокупности. А когда говорят — вот референдум дает способ преодолеть двоевластие, у меня, извините, что-то происходит в душе, и даже бедные оставшиеся волосы становятся дыбом. Как это — преодолеть двоевластие?! В этом смысле у нас троевластие в стране! Законодатель не двусмысленно принял Конституцию, в которой впервые созданы три власти, в том числе не только законодательная и исполнительная, но и судебная. Призывая к ликвидации двоевластия, то есть к одной власти пойти...

**Председательствующий.** Июньский лозунг 17-го года.

**В.Д. Зорькин.** ...к такой, о которой сейчас вспоминал Василий Иванович, уважаемый? Вернуться назад, к одновластию?

Если же хотят подчеркнуть, что должна быть восстановлена единая государственная Российская власть в том смысле, что она, несмотря на разделение ветви, должна действовать как самостоятельная, дееспособная государственность, да при том обилии и многообразии федеративных оттенков, записанных в договоре, если так хотят это сделать, то разве это можно обеспечить путем навязывания и вбрасывания сбоку, путем недееспособной вообще, неконституционной интерпретации итогов референдума, прямо расходящихся с решениями Конституционного Суда?

Это вызывает глубокое сожаление, потому что власть, которая не уважает Суд в стране, она претендует на то, чтобы самой быть судьей. И в результате получается — сначала устроили шумиху, стерли в порошок Конституционный Суд, что называется, наплевали в колодец, а потом на одном из последующих заседаний, в частности по референдуму, были вроде довольны решениями. Так возникает вопрос, как же так, значит, получаем решения хорошие — довольны, а не хорошие давайте уничтожим? Так не живут в государстве.

Если уж создали три ветви власти, надо жить по принципу разделения властей, но и по согласию. А согласие невозможно иначе, как по Конституции. Иначе навязывается своя односторонняя воля, и тогда будет произвол, не конституционный, антиконституционный.

Плоха Конституция? Может быть, да, жизнь подтверждает, что что-то пришло в негодность, механизм и подшипники устарели, статьи пришли в негодность, измените ее конституционным путем. Мы ведь прекрасно знаем историю нашей страны. Тогда, когда делались попытки

неконституционно, односторонне изменить образ жизни, сложившиеся нормы, вы прекрасно знаете, к чему это приводило.

Вот этот, я бы сказал, радикализм превращается в главную опасность и неконституционную интерпретацию итогов референдума. Но это имеет далеко идущие последствия для сегодняшнего процесса совершенствования Конституции. Очень опасно, на мой взгляд, это просто трагически может стать опасностью, когда, пытаясь создать идеальную Конституцию, втягивают в конфликты не только центральный уровень, но и регионы теперь втягивают в эти конфликты. Что происходит в Удмуртии, очаг в Челябинске, как вы знаете, это я говорю потому, что у нас находится в Конституционном Суде, это же ведь знак беды! Это звонок всем, всем властям задуматься о том, что может последовать развал российской государственности.

В этой ситуации я очень уважаю вас, Василий Иванович, но я хочу обратить Ваше внимание, я внимательно Вас слушаю, второй раз Вы с высокой трибуны комментируете, что по второму вопросу вот 50-то процентов набрали все же там кто-то и на 3-й или 4-й вопрос. Нет такого подсчета! Вы можете подсчитывать по 40 процентам, по 30 процентам. Законно может идти подсчет только от списочного состава — 50 процентов.

А ведь запущен механизм, Вы прекрасно знаете, сейчас обрабатывается общественное мнение.

Съезд потерял доверие, Верховный Совет потерял доверие, и он обязан уйти в отставку, потому что он получил там более 50 процентов пришедших на голосование. А как быть тогда с решением Конституционного Суда? А как быть с Законом о референдуме? А как быть тогда с Конституцией?

Дорогие товарищи, мне кажется, что надо нам всем вместе задуматься и подумать о том, что радикальный уход в сторону — это уход от Конституции. А, следовательно, мы обрекаем тогда наших граждан, российских граждан и Россию всю на бедствие, на мглу, на новые вообще кактаклизмы. Если мы не одумаемся и не найдем сообща силы обуздать лютого, кто хочет выскочить из Конституции и навязать народу очередное идеальное будущее вот таким скачком, приноравливаясь к советам из-за рубежа, изнутри, еще каким-то, я не знаю, что тогда с нами будет. У меня возникает вопрос и обращение к таким советчикам: а почему бы не попробовать в собственной стране таким образом? Вот вышел бы президент и сказал: дорогие американцы, мы живем в плохой конституции, посмотрите, какая она несовершенно, не прописано там многое.

**Председательствующий.** 200 лет тому назад принята.



**В.Д. Зорькин.** ...архаическая, допотопная, с какими-то поправками вообще.

Вот я предлагаю идеальную конституцию, и все мы это сейчас сделаем. Я не в порядке упрека это американскому президенту или российскому, я привел это в качестве примера, так сказать, абстрактно. Но ведь эта абстракция — это сегодняшняя жизнь. Если мы не найдем в себе духовные силы, волевые усилия для того, чтобы предотвратить эти односторонности, завтра будет поздно, тогда завтра можно с помощью односторонней воли навязывать все, что угодно; общество, проглотившее один раз неконституционные методы, никогда, долгие, может быть, годы не выберется к конституционализму.

Вот недавно я слышал рассуждения по поводу споров о проекте Конституции, и даже сторонники одного из вариантов, вот этого последнего, президентского, вроде бы признали в диспуте: да, что-то такое с полномочиями парламента и баланса президента и парламента не то. И в споре один из этих сторонников говорит: ну ничего, через 15 лет мы поправим положение, и сделаем парламент более сильным. Это уже, по-моему, очень ценное признание, ценное, чтобы задуматься.

**Председательствующий.** Ценное признание Питирима Сорокина.

**В.Д. Зорькин.** ...чтобы задуматься о том, что скрывается за этими лозунгами, преодолеть двоевластие и придти к идеальному строю. Не окажемся ли мы опять несчастливенными таким будущим, которым нас ошастливили уже в конце 30-х годов; стремясь вот к этому идеальному, не оказаться бы нам там. Очень многое, может быть, даже все, зависит, мне кажется, от российских регионов. Российские регионы, граждане России оказались соучастниками, на мой взгляд, развала Союза. Плох он был или хорош, но в нем ведь была не только империя, в нем было единое экономическое пространство, большая духовная жизнь, большой потенциал и т.д. Вот как бы сейчас нам не оказаться опять у разбитого корыта. Но, глядя на вас, уважаемые коллеги, на предшествующих съездах, со многими из вас я знаком лично, у меня такое появляется, афористическое, извините, настроение, что, может быть, регионы-то и не допустят как раз развала России. Мне кажется, главная надежда сейчас на вас. Спасибо.

[...]

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 24 мая 1993 г. № 5035-1**

**Об организации исполнения предложений и критических замечаний, высказанных участниками совещания председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, Советов народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (г. Москва, 12 мая 1993 г.)<sup>1</sup>**

Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Постоянным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета Российской Федерации в недельный срок рассмотреть предложения и критические замечания, высказанные участниками совещания председателей Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, Советов народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, и при необходимости принять меры по их реализации (приложение № 1).

2. Предложить Конституционной комиссии рассмотреть и использовать в дальнейшей работе над проектом Конституции предложения, высказанные участниками указанного совещания (приложение № 2).


**Первый заместитель  
Председателя Верховного Совета  
Российской Федерации**

**Ю.М. Воронин**

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 23. Ст. 847.

Правительственная телеграмма Р.И. Хасбулатова от 14 мая 1993 г.

П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я			62						
Т Е Л Е Г Р А М М А									
Слова	П Л А Т А		Министерство		Связи СССР	П Е Р Е Д А Ч А			
	руб.	коп.				го.	ч.	м.	
			<b>Т Е Л Е Г Р А М М А</b>			№ связи			
						Передано			
Итого			113 МОСКВЫ №			Служ. отметки: 21.041 14.05.93			
Принят			ст.	го.	ч.	м.			

**П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я**

Комитет по законодательству  
н.д.Бабурину С.Н.

Члену Конституционной комиссии

В период с 14 мая по 1 июня 1993 г. на сессиях Верховных Советов народных депутатов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга Советов народных депутатов будет рассматриваться проект Конституции Российской Федерации, представленный Конституционной комиссией.

Прошу Вас в качестве члена Конституционной комиссии принять участие в работе сессии в Вашем регионе.

Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации,  
Заместитель Председателя  
Конституционной комиссии

 Р.И.Хасбулатов

Иск. 21-823 от 14.05.93г

Наименование и адрес отправителя

Секретариат Верховного Совета РСФСР

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 14 мая 1993 г.

**О проектах Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги! Поскольку у нас сейчас голосования не предполагается, может быть, мы начнем работу? Список записавшихся для выступления имеется — 26 человек записались. Мы договорились в течение часа рассмотреть этот вопрос в целом: у нас много других вопросов, и их надо рассмотреть.

Первый микрофон, пожалуйста.

**А.А. Пономарев,** *Жердевский территориальный избирательный округ, Тамбовская область, член Совета Республики.*

Руслан Имранович, Закон Российской Федерации «О зерне» стоял вторым в повестке дня. Но Вы взяли и вклинили большой вопрос, который требует дискуссии. Мы теперь будем часа два его обсуждать, хотя Закон о зерне могли бы рассмотреть в течение 10–15 минут.

**Председательствующий.** Сразу после этого вопроса рассмотрим.

**А.А. Пономарев.** Но люди-то сидят с утра, они приглашены из всех министерств.

**Председательствующий.** Депутат Пономарев, Вы можете понять, что если мы правильно не построим разговор на эту тему и не решим этот вопрос, то, наверное, и зерно-то никому не понадобится.

**А.А. Пономарев.** В том, что зерно потребуется нам в любом случае, каждый сидящий здесь убежден.

**Председательствующий.** Нет, не понадобится, потому что есть целый социальный слой, которому уже десятилетия очень выгодно, чтобы у нас было меньше зерна.

**А.А. Пономарев.** В этой части Вы правы, потому закон и выносятся повторно на рассмотрение.

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 31 (часть 2). С. 34–45.

**Председательствующий.** Вот именно. Поэтому сейчас мы говорим не о себе, не об уборке урожая, не о подготовке к страде, а о Конституции, о митингах, о демонстрациях. Вот чем мы заняты с вами.

Рассмотрим обязательно вопрос о зерне сразу же после того, как точку зрения выработаем по вопросу, который подняли Челноков и Николай Тимофеевич Рябов.

Итак, первым записался Федосеев Иван Васильевич. Подготовиться Захарову Михаилу Львовичу. Напоминаю — до пяти минут. (*Шум в зале.*) Список зачитать? Хорошо: Федосеев, Захаров, Бабурин, Подопригора, Сорокин, Исаков, Шеболдаев, Барсуков, Любимов, Муравьев, Шашвиашвили, Бир, Константинов, Аникиев, Шуйков, Засохин, Саенко, Абдулатипов, Кирпичников, Морокин, Вешняков, Починок, Иловский, Дзасохов, Иванов, Андронов. Председатели палат, председатели комитетов и комиссии могут, как вы знаете, взять слово вне очереди. Пожалуйста, Иван Васильевич.

**И.В. Федосеев, Ангарский территориальный избирательный округ, Иркутская область, член Совета Республики.**

Уважаемый Верховный Совет! Желание соединить два параллельных конституционных процесса в стране в один оправдано и понятно. Я думаю, что именно этим желанием руководствовался и Николай Тимофеевич Рябов, когда выступил здесь с идеей принять участие в работе Конституционного совещания. Но, слушая его выступление, я задумался вот о чем: а разве решение нашего Съезда, разве позиция Верховного Совета и Конституционной комиссии мешали Борису Николаевичу Ельцину выйти если не в Верховный Совет, то в Конституционную комиссию, Председателем которой он является, с предложением усилить ее за счет представителей субъектов Федерации, за счет представителей партий? Давайте, если хотите, назовем это расширенное заседание Конституционной комиссии совещанием по согласованию проекта Конституции.

Воспользовался ли он такой возможностью? Нет, не воспользовался. Более того, Указ, подписанный Борисом Николаевичем Ельциным, отменяет решение Съезда. Обратите внимание на пункт 1: считать необходимым до 10 июня завершить работу над новой Конституцией, положив в ее основу мой проект. И после этого мы считаем возможным «благодарно» Конституционное совещание?

Давайте тогда ответим себе на такой вопрос: с какой целью было задумано Конституционное совещание и это декларировано? Борис Николаевич после референдума обнародовал свои пять пунктов. Четвертая позиция (одна из основных) — принятие Конституции. Но Съезд Конституцию не примет. Мы в июне подумаем, каким образом ее принять,

чтобы осенью провести досрочные выборы. Поэтому так нечетки полномочия этого Конституционного совещания, которые определены в указе Президента.

Обратите внимание и на то, что рабочая группа, состоящая из министров, вносит проект Конституции на рассмотрение Конституционного совещания. А дальше все утонуло в тумане. Что будет в итоге этого рассмотрения? Исходя из той же логики, будет переоформление этого Конституционного совещания в учредительный орган, который примет и обнародует Конституцию, угодную Борису Николаевичу Ельцину. Это уже делается даже не под какой-то завесой, маскировкой, а делается совершенно открыто. И не обратить внимание на это, мне кажется, нам нельзя.

Есть ли все же возможность соединить эти два конституционных параллельных процесса в один? Думаю, есть, и мы эту возможность должны использовать. Какова она? Это прежде всего наша опора на закон, это прежде всего наша опора на Конституционный Суд, на органы представительной власти. Я еще раз перечитал стенограмму тех совещаний, которые состоялись на этой неделе. Даже глава представительной власти из Нижнего Новгорода Крестьянинов, который был инициатором создания Совета Федерации, и тот сказал, что мы не можем согласиться с теми сроками, которые Президент навязывает нам для принятия Конституции.

Так что для того, чтобы говорить, будто эта идея нашла достаточно широкую поддержку, кажется, оснований у нас нет. Она не может найти широкую поддержку. И в этой связи, мне кажется, надо, конечно, идти конституционным путем, опираться на те силы в нашем обществе, которые действительно стремятся к реализации идей правового государства.

Выполняя решения восьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации, Конституционная комиссия подготовила и вносит сегодня на ваше рассмотрение проект постановления, который, на наш взгляд, с одной стороны, позволит наиболее полно привлечь для доработки проекта Конституции субъекты Федерации, их полномочных представителей, а с другой стороны — изменить сам механизм учета их предложений. Суть этого механизма сводится к тому, что если раньше мы просто рассматривали предложения, то сейчас мы рассматриваем их вместе с полномочными представителями, организуем соответствующую работу и по секциям, для того чтобы можно было подготовить добротный документ в соответствии с теми сроками, которые оговорены в постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 30 апреля этого года.

Я думаю, это многих устраивает. Поэтому мое предложение — поддержать решение, которое предлагается Конституционной комиссией. Оно не закрывает дорогу ни Президенту, ни политическим партиям, ни субъектам Федерации, желающим принять участие в доработке Конституции.

**Председательствующий.** Слово — Захарову Михаилу Львовичу. Подготовиться депутату Бабурину.

**М.Л. Захаров,** *председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по социальной политике.*

Уважаемые народные депутаты! Должен сказать, что обычно, когда мы готовим к рассмотрению какие-то вопросы, мы все-таки достаточно хорошо, всесторонне прорабатываем их. И для меня сейчас совершенно неожиданным прозвучало выступление заместителя Председателя Верховного Совета Николая Тимофеевича Рябова. Разве можно так делать? Мы с вами неоднократно обсуждали этот вопрос и приняли в общем-то единственно возможное решение: продолжить работу, которая должна завершиться принятием Конституции конституционным путем. Так, как мы давно наметили. У нас было заседание Конституционной комиссии, и все пришли к выводу: надо идти тем путем, которым мы идем, этот путь указан Съездом, нашей Конституцией и так далее. Мы наметили рубежи, позволяющие ускорить процесс этой работы.

Сейчас мы рассматриваем, собственно говоря, предложение заместителя Председателя, которое идет вразрез с решениями Верховного Совета, Конституционной комиссии и так далее. Я понимаю желание искать компромиссы, могу объяснить цель, ради чего это делается, но не могу понять, почему мы всерьез занимаемся этой проблемой.

У меня самое простое предложение: отвергнуть предложенный путь принятия Конституции, отвергнуть промежуточные пути поиска какого-то соглашения. Мы не найдем с Президентом соглашения по самым принципиальным вопросам. Это всем абсолютно ясно.

Руслан Имранович, я на заседании Конституционной комиссии говорил: надо отбросить все незначительные, мелкие разногласия депутатских фракций и форсировать принятие Конституции. Вот соберем это Конституционное совещание (я думаю, что оно не соберется, во всяком случае с нашим участием)... Ну и что? Соберутся несколько сот человек, будет говорильня, а Конституция будет стоять на месте. Так не делается.

И, коротко, последнее, о чем я скажу. Мне непонятно, кто где работает. Честно, не могу понять, кто где работает. Депутаты назначаются в обязательном порядке распоряжением Президента в состав этой рабо-

чей комиссии. Причем меня поражает подбор (мне не хочется фамилии называть). Там может быть доктор физико-математических наук. Но почему не быть Захарову — доктору юридических наук — в составе этой комиссии? Вы видели состав рабочей комиссии — он опубликован. Сразу бросается в глаза принцип подбора: ты мне верен или не верен. Вот принцип подбора этой самой комиссии.

Потом меня поражает сам подход. Если Президент считает необходимым создать какую-то рабочую группу, то выделяет туда соответствующих делегатов, уполномоченных лиц. Депутат — это человек, работающий на постоянной основе в Верховном Совете. Есть точка зрения Верховного Совета, и депутат, которого мы в рабочую группу делегируем, должен выражать господствующую в Верховном Совете точку зрения. В общем, я заявляю категорический протест против рассмотрения на нашем заседании этого вопроса в такой плоскости.

**Председательствующий.** Да, что поделаешь — гримасы истории. Раньше одна группа бегала на Старую площадь, теперь — другая.

Слово Бабурину Сергею Николаевичу. Подготовиться Подопригоре.

**С.Н. Бабурин, Советский территориальный избирательный округ, Омская область, член Совета Республики.**

Уважаемые коллеги! Уважаемый Председатель! Я хочу начать свое выступление с выражения удовлетворения тем фактом, что мы обсуждаем здесь этот вопрос. Потому что когда такие вопросы обсуждаются только где-то в кабинетах, а потом мы вынуждены рассматривать уже принятые решения, то с такой практикой нам нужно покончить раз и навсегда. И, честно говоря, чем я удручен, так только тем, что сегодня мы поставлены в условия, когда подсознательно всех народных депутатов Российской Федерации пытаются заставить защищать тот проект, который подготовлен Конституционной комиссией во главе с Борисом Николаевичем Ельциным. А я как член Конституционной комиссии, который на протяжении двух лет был в меньшинстве при подготовке этого проекта, хочу сказать прямо, что не знаю, какой из проектов хуже. Я не хочу говорить комплименты в адрес ни того, ни другого.

Когда нам говорят: давайте во имя того, чтобы отвергнуть проект Президента, примем тот, который подготовлен Съездом (или одобрен Съездом), то я хотел бы обратить ваше внимание на то, что недостатков у второго документа, наверное, не меньше, чем у президентского. У него одно главное достоинство: проект Съезда меньше разрушает Российскую Федерацию, чем проект Президента. И этот главный грех, к которому тянут сегодня исполнительные власти, — уничтожить единство



государства под лозунгом федерализма, — это очередная претензия на рекорд в области лицемерия. Разрушать Российскую Федерацию силами субъектов Федерации, как это предлагает нам сделать Президент, — в этом мы участвовать не должны.

Но я бы не стал противопоставлять тот проект постановления, который внесен, очевидно, от имени Конституционной комиссии, и тот, который внесен группой депутатов и доложен Николаем Тимофеевичем Рябовым. Потому что если вы посмотрите первый проект, то увидите пункт 1 о том, чтобы предложить Верховным Советам республик в составе Российской Федерации, Советам народных депутатов, краев, областей направить полномочных представителей для работы в Конституционной комиссии. Но здесь нужно уточнить, куда именно направить. При Конституционной комиссии либо как-то иначе будет организована работа этих полномочных представителей? И вот на этот вопрос, который возникает при чтении первого проекта, есть разные варианты ответов, в том числе и тот ответ, который предложили коллега Рябов и те, кто его поддержал.

Я не знаю тех, кто участвовал в работе над проектом на совещании. Но я бы сразу предложил изменить название структуры — не «Конституционное совещание», а «Совещание по вопросам подготовки новой Конституции (Конституционное совещание)». Это рабочее название: «Совещание по вопросам подготовки новой Конституции». Безусловно, этот орган должен работать по тем механизмам, которые будут определены в постановлении Верховного Совета.

Нам, наверное, не нужно говорить, сколько человек туда должен направить Президент. Мы должны лишь обратиться к Президенту с предложением направить на это совещание своих представителей, а в Верховном Совете сформировать ту группу, которая будет направлена туда для работы от Верховного Совета. Нам говорят, что мы вступим на путь создания неконституционных структур, как только мы примем решение о создании такого органа. Но это будет один из предусмотренных или легитимно существующих механизмов. Ни в коем случае я не вижу здесь попыток пойти по пути, который нам навязывают.

Уважаемые коллеги, я бы предложил, чтобы мы избежали повторения ошибок, когда мы закрывали глаза и пытались не замечать реальных проблем на съездах, на наших заседаниях. Сегодня мы должны сказать, что новая Конституция должна приниматься в соответствии с конституционными процедурами. Мы должны дать отпор любым посягательствам на конституционный процесс, в какой бы форме они ни были, — будь то посягательства со стороны Президента или любых других поли-

тических сил. Мы должны сказать: да, если кто-то за революцию, в том числе и Борис Николаевич Ельцин, то он должен назвать это государственным переворотом или революцией; если мы за реформы, тогда есть Съезд, который и должен рассматривать все предложения любых совещаний. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово — Подопригоре Владимиру Николаевичу. Подготовиться депутату Сорокину Геннадию Николаевичу.

**В.Н. Подопригора,** *председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству.*

Уважаемые депутаты! Когда мы с вами обсуждали проект Конституции, выработанный Конституционной комиссией для того, чтобы предложить его шестому Съезду народных депутатов, я, выступая с этой трибуны, сказал: оптимальный вариант, если эта Конституция будет иметь статус общественного договора, когда каждый гражданин мог бы подписаться под этой Конституцией. В этом контексте мне бы хотелось сказать, что предложение Николая Тимофеевича Рябова соответствует той логике, которая была предложена мной в выступлении перед шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации.

Независимо от того, какой орган будет принимать Конституцию (а принимать, конечно же, должен конституционный орган), Конституция будет реализована в полной мере только тогда, когда этот документ станет близким по духу и букве нашему населению. Если этого не произойдет, то Конституция не будет работать, как не работала прекрасная Конституция, принятая во времена всевластия Иосифа Виссарионовича Сталина. Поэтому не надо бояться и чураться различного рода совещаний, различного рода общений и с политическими партиями, и с официальными федеральными и региональными структурами. Чем больше подобных процедур будет проведено, тем точнее будет выверен документ, тем лучше он будет работать после принятия.

Поэтому я целиком и полностью поддерживаю предложение, которое внесено в качестве альтернативного, о порядке согласования проекта новой Конституции. Мне кажется, что мы должны в это короткое время (поскольку и итоги референдума, и политическая ситуация сегодня не дают нам возможности медленно — ни шатко, ни валко, как мы работали до сих пор над проектом Конституции — продолжать эту работу) провести консультативные совещания на самых высоких и самых низких уровнях.

Сегодня это единственный приемлемый вариант для того, чтобы в России были согласие, мир и чтобы она процветала в этом согласии и мире. Спасибо.

**Председательствующий.** Слово Сорокину Геннадию Николаевичу. Подготовиться — депутату Исакову.

**Г.Н. Сорокин,** *Верхнесалдинский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Совета Республики.*

Уважаемые коллеги, я, конечно, совершенно согласен с мнением депутата Подопригоры о том, что Конституция, какая бы она ни была, прежде всего должна быть воспринята народом как закон, на который он опирается, который необходим для дальнейшего существования и развития общества. Если этого не будет, то ничего не получится, даже если мы разработаем «золотую» Конституцию и соберем для ее принятия пятнадцать, двадцать совещаний... Будет конституционный или неконституционный уровень, но, конечно, Конституция, Основной Закон нашей жизни, текст и положения которой будут утверждены, но не будут совпадать с интересами общества, работать не будет.

Есть два варианта, несколько вариантов. Говорят, можно атаковать в лоб, а можно действовать в обход. В данном случае мы как раз имеем дело с попыткой обходным маневром решить ту проблему, которая встала перед исполнительными структурами власти. Этот обходной маневр можно называть подменой тезисов или как-то иначе — по-разному.

По-моему, так обстоят дела и с нашей Конституцией: пытаться принять ее через так называемое Конституционное совещание. Нужно только заменить слово. Есть Конституционная комиссия, есть Конституционное совещание. Заменяли слово, рассчитывая на то, что потом люди привыкнут и можно будет и дальше идти в ту сторону, которую запрограммировали. Если для обсуждения нужны консультации — давайте соберем совещание. Кстати, я участвовал в самом начале в подготовке, в разработке Федеративного договора, на который сейчас многие ссылаются. Именно таким образом там тоже была создана такая обстановка и так же проводилась работа — консультации с представителями регионов (субъектов тогда еще не было). И в конце концов вышли на Федеративный договор. Плох он или хорош, но сейчас абсолютное большинство опирается именно на этот Федеративный договор. Почему нельзя идти по этому пути? Можно. Но они, эти совещания (именно консультативного характера), проходили с участием представителей неконституционных образований, созданных для разработки Федеративного договора. Таким путем, на мой взгляд, нужно идти и к Конституции.

Давайте реально смотреть на вещи, товарищи. У нас уже есть некоторый опыт. Ведь если «неконституционнорожденное» совещание «родит» Конституцию, то Съезд будет просто обязан сказать свое слово, по старой привычке, по старому названию — «одобрямс» свой выдать. Если не «одобрямс» — значит, Съезд никаким нормам не соответствует, надо его распустить. Таким образом, мы попадаем в другую ловушку. Ну, это еще, может быть, не станет концом нашего высшего представительного органа, но в какой-то степени предопределяет его.

Поэтому в целях экономии времени на нашем заседании (тем более что тут, как сказал Пономарев, сидят много уважаемых людей, которые ждут действительно полдня) давайте прямо скажем, кто может участвовать в разработке Конституции. Если будет создано Конституционное совещание, за что выступал здесь Николай Тимофеевич Рябов, которого я действительно искренне уважаю, — это один путь, который направлен на разрушение представительной структуры власти. Если мы пойдем по другому пути, по которому нам нужно идти в соответствии с Конституцией, то мы будем только укреплять государственность.

И последнее. Уважаемые коллеги, мне в последнее время просто противно присутствовать на заседаниях Верховного Совета — это какие-то темные игры. Сегодня в «Комсомольской правде» написали о Курилах. Нам все время кто-то подбрасывает какие-то идеи. Оказывается, проблема эта уже решена в аппарате Филатова, в аппарате Президента, — там решено, что Курилы надо отдать. Точно так же уже существуют какие-то замыслы, документы, связанные с выработкой этой Конституции. Кто-то проводит какие-то консультации. А для чего мы здесь сидим? Вообще — какую роль мы здесь играем? Мне неприятно работать в такой обстановке. Вы, конечно, извините за такие слова, но неприятно не только мне.

Еще неприятнее, когда у нас среди членов Президиума отсутствует согласие. Ведь мы для чего выбираем в Президиум людей? Для того, чтобы Руслан Имранович вел свою, так сказать, линию — вернее, не свою, а линию, которую определили Съезд, Верховный Совет, а заместители должны ему помогать в этом деле. А если сейчас пошел раздрай в Президиуме, то чего мы добьемся? И так у нас не все ладно. По-моему, с этим пора кончать. Нужно однозначно сказать: хватит инсинуаций, хватит кульбитов — политических, экономических, всяких, каких угодно. Надо определиться, чего мы хотим — либо продлить свое существование для того, чтобы засвидетельствовать свое почтение, либо для того, чтобы с пользой, эффективно работать для нашего народа, который нас выбирал.

Большое спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово — Исакову Владимиру Борисовичу, подготовиться — депутату Шеболдаеву.

**В.Б. Исаков,** Кировский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Совета Республики.

Уважаемые народные депутаты, я согласен с двумя исходными положениями доклада Николая Тимофеевича Рябова, но не могу согласиться с выводами, к которым он пришел. Первое, с чем я согласен, это то, что два проекта Конституции и два конституционных процесса для одной страны — это слишком много. Оба этих конституционных процесса необходимо объединить. В чем же дело? Две недели назад в кабинете Николая Тимофеевича Рябова собиралась Рабочая группа Конституционной комиссии. Обсуждалась как раз эта проблема. Была создана делегация, которая должна была отправиться к Президенту для обсуждения именно этого вопроса. Президент эту делегацию не принял. Он до сих пор не представил в Верховный Совет даже официального текста своего проекта Конституции, он представил его лишь в Конституционную комиссию, но ни члены Верховного Совета, ни Верховный Совет официально не получили его.

В чем же тогда дело? Видимо, для того, чтобы что-то объединить, нужно согласие двух сторон, наличия такого желания у одной стороны недостаточно.

Второе, с чем я согласен, — это то, что на завершающем этапе конституционного процесса в нем должны активно участвовать представители регионов, общественных организаций и политических сил. Это, безусловно, так. И существует масса форм такого участия: поездки на места, приглашения представителей общественных организаций, депутатов, членов конституционных комиссий к нам. Это, наконец, совместные заседания Верховных Советов. Я не исключаю, что такие заседания нам придется провести.

Более того, два дня назад здесь проходило совещание председателей Верховных Советов наших регионов — республик, краев и областей. Они обсуждали конституционные вопросы. Может быть, это и было Конституционное совещание. В чем же дело? Видимо, не об этом идет речь, не о таких формах консультативной работы, а о том, что должен быть создан какой-то неконституционный орган, который замкнет на себе всю работу над Конституцией. Давайте четко разделим эти вещи. Я, безусловно, за консультации, — они, разумеется, нужны, но я категорически против создания каких-то неконституционных структур. Мы уже имеем печальный опыт в этом деле. Помните, на первом Съезде мы дали Президенту сверх Конституции целый ряд дополнительных полномочий? И что

же мы получили? Получили войну законов и указов. На седьмом Съезде проголосовали за Постановление о стабилизации конституционного строя. Что получили? Вместо стабилизации — резкое обострение борьбы властей. Надо ли ставить еще один эксперимент? Результаты его, на мой взгляд, очевидны.

Нам нельзя недооценивать опасность того, что происходит сегодня в России. Президент решил организовать свой собственный конституционный процесс, вынести на него свой собственный проект Конституции и принять его своим собственным путем. Я спрашиваю себя: но если это захочется сделать Председателю Конституционного Суда, сможет ли он это осуществить? Или если Руслан Имранович Хасбулатов тоже возьмет и организует свою рабочую группу и примет на ее заседании свой собственный проект Конституции, это что, законно будет? Можно будет с этим согласиться? Я думаю, что к данному случаю очень подходят мудрые слова, записанные в Коране: «Все пути, нежели путь верующего, ведут в ад». Так вот, все пути, кроме пути строго конституционного, ведут нашу страну к хаосу, расколу, гражданской войне, к схватке различных политических сил.

И последнее, о чем необходимо сказать. То, что происходит сегодня в России, — это, извините, возмездие нам. Именно мы в ноябре 1991 г. в этом зале формировали Верховный Совет Союза ССР. Помните как? Поименным голосованием, копаясь в биографиях людей, — достаточно он демократ или недостаточно? И вот сегодня мы получили бумеранг, который тогда запустили. Сегодня мы сами оказались практически в аналогичном положении. Но справедливость не действует лишь в одном направлении, и бумеранг, который сегодня запускают желающие развала России, точно так же вернется к ним. Спасибо.

**Председательствующий.** Слово — Шеболдаеву Сергею Борисовичу. Подготовиться — депутату Барсукову.

**С.Б. Шеболдаев,** *Ореховский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Думаю, что не я один, слушая выступления, прежде всего оцениваю, в чью они пользу — говорит сторонник Президента или парламента. К сожалению, нас приучают именно к такому восприятию позиции того или иного депутата, того или иного руководителя, приучают к выбору — за Хасбулатова ты или за Ельцина? Думаю, что надо все-таки стараться отходить от этого.

Многие мои коллеги по «Демократической России» рассматривают меня, как и некоторых других депутатов, вроде бы как противниками Президента, поскольку я критикую антиконституционные дейст-

вия. В то же время я считаю, что народ наш, который часто оказывается умнее, чем мы думаем, всем нам, по-моему, дал урок на референдуме. Несмотря на оголтелую кампанию, он, по существу, не поддержал ни ту, ни другую крайнюю точку зрения. С этой позиции я и хотел бы оценить инициативу Николая Тимофеевича Рябова.

Сегодня возможности наших регионов, прежде всего республик в составе России, стали своего рода козырной картой для тех, кто хочет избрать неконституционный путь дальнейшей работы, обойти законную, нормальную, так сказать, процедуру.

Как здесь нам поступить? Думаю, проект типа того, который внесен Конституционной комиссией и который Иван Федосеевич отстаивал, показывает, что мы отстаем, что мы как бы пытаемся нагнать Президента, говорим о необходимости Конституционной комиссии вести доработку проекта совместно с полномочными представителями республик.

Я боюсь, что для субъектов Федерации или Федеративного договора этого сегодня маловато. Это обычные наши пожелания, которые останутся для них пожеланиями. Думаю, что нужно предпринимать более решительные меры. Мне кажется, что проект, представленный Николаем Тимофеевичем, в этом отношении дает большие возможности. Своим официальным решением мы фактически включаем в конституционный процесс полномочных представителей всех субъектов Федеративного договора (обращаю ваше внимание) наряду с членами Конституционной комиссии. Правда, я не согласен с некоторыми позициями этого проекта, в частности, когда говорится о полномочных представителях от политических партий, зарегистрированных в установленном порядке. Может быть, не стоит с этим спешить. Мне кажется, эти партии еще не настолько себя заявили и проявили, чтобы можно было расширять состав этого, так сказать, совещания, тем более что оно должно быть рабочим. Это же не учредительное собрание или его прообраз. Именно поэтому мы и должны принять решение, которое было бы легитимным в отличие от решения Президента, и тем самым поставить этот процесс под законный контроль.

Конечно, может быть, не стоило бы говорить о всенародном обсуждении. Вот здесь пункты есть...

И что меня больше всего беспокоит — это выработка предложений (Николай Тимофеевич хотел бы поручить этому совещанию) по порядку принятия Конституции. Вот это обязательно надо исключить. Порядок принятия есть, и мы должны его придерживаться. Не надо здесь ничего менять.

**Председательствующий.** Заканчивайте, Сергей Борисович.

**С.Б. Шеболдаев.** И последнее. Я вставил бы в название «Конституционное совещание» слово «подготовительное» (подготовительное Конституционное совещание), чтобы указать на его рабочий характер, а не на какие-то претензии...

**Председательствующий.** Слово — Любимову Вячеславу Николаевичу. Подготовиться депутату Муравьеву. Может быть, достаточно? Перейдем к проекту? Только надо дать слово Рамазану Гаджимурадовичу.

**В.Н. Любимов,** *Рязанский национально-территориальный избирательный округ, Рязанская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемые народные депутаты! В преддверии референдума пришлось много пообщаться с избирателями. И когда задавал вопрос о том, кому сегодняшняя Конституция мешает работать, то в зале всегда было молчание. То есть никакая Конституция никому не мешала работать. А на второй вопрос к уважаемым согражданам-рязанцам о том, кто читал проекты новой Конституции, в зале, где присутствовали человек 200–300, поднимались две или три руки. Обычно это были или прокурор, или его помощник, или кто-то из присутствующих учителей истории.

Не увидели мы и сегодня, что вопрос о Конституции так остро назрел и после референдума, хотя нам пытаются усиленно втолковывать это устами ближайших помощников Президента.

Вместе с тем я хотел бы констатировать два очевидных факта. Сбылась заданная кем-то задача, и мы вновь, как и на протяжении двух последних лет, втянуты в политическую борьбу. Я подчеркиваю: именно в политическую борьбу. Причем мы это делаем в ущерб решению экономических проблем нашего общества.

Вот события последних шести месяцев. Седьмой Съезд, восьмой Съезд, девятый Съезд, референдум, а в промежутках между Марианной и Марией выступление новых телезвезд, членов Правительства и реклама «Сникерса», «Ройала» и других. Что же видели наши сограждане и что они слышали от руководителей России, от высших органов и должностных лиц?

Теперь вопрос о Конституции. Предстоят подработка, обсуждение, поправки, собрания, сессия, заседания и так далее. Вновь в это дело будут втянуты миллионы сограждан. Как же мы позволили уйти от экономических проблем, от долгов и кредитов, от обещанных 42 миллиардов, от борьбы с коррупцией, от экспортной программы, от проблем села, роста смертности и других? И в конечном итоге, даже если и будет принят какой-то документ, то народ вновь будет обманут. Уже сегодня экономисты говорят, что для достижения даже доперестроечного среднестати-



стического уровня жизни населения Российской Федерации потребует более десяти лет. Это первое.

Второе. Дав зеленую улицу скороспелому проекту, закрыв глаза на плагиат господина Алексева и других, не оценив ряд негативных для Президента итогов референдума (в частности то, что 40 субъектов Федерации проголосовали против такой экономической политики), сделали тактический ход. Перед нами поставлена дилемма, о которой сказал уже уважаемый Сергей Николаевич Бабурин. Мы должны будем, видимо, принимать Конституцию, проект которой предложила Конституционная комиссия. При этом у нас уже не остается времени на ее обсуждение, на ее подработку, потому что мы сегодня втянуты в борьбу за то, чтобы отвергнуть проект Президента.

Я только могу сказать о том, что это есть не что иное, как красиво разыгранная тактическая комбинация. Наверное, трудно здесь кого-то осуждать, это — одна из форм политической борьбы. Нам сегодня надо это просто увидеть и донести до своих избирателей, до субъектов Федерации.

Кстати говоря, борьба не только в этом зале, не только на страницах газет, она вновь будет подаваться под соусом борьбы консервативного Верховного Совета с Президентом и его реформами, глав администраций — с Советами (есть там целый комплекс вопросов), демократов — с коммунистами, республик и автономий — против краев и областей, и так далее, и так далее. С таким подходом можно бы согласиться только в том случае, если бы мы согласились с тем, что конечная цель всей нашей работы — развал России.

Предлагаю работу над Конституцией вести нормальным плановым порядком, как было записано в наших прежних решениях; следовать конституционной процедуре; приостановить действие указа Президента и той комиссии, которую он создаст.

Кроме того, думаю, Конституцией должен заниматься Конституционный Суд и те лица, которых направят субъекты Федерации (может, и назначит Президент). А Верховному Совету надо работать над экономическими проблемами.

И хотелось бы сегодня предостеречь тех, кто вольно или невольно, по знанию или незнанию пытается разыгрывать карту субъектов Федерации. Ничего хорошего эта карта не принесет. Это первейший путь к развалу.

**Председательствующий.** Слово предоставляется Муравьеву Игорю Владиславовичу. Дадим слово Абдулатипову Рамазану Гаджимуратовичу.

**И.В. Муравьев**, Воронежский национально-территориальный избирательный округ, Воронежская область, член Совета Национальностей.

Уважаемые коллеги, не буду от вас скрывать, что испытываю сложные чувства. С одной стороны, конечно, хотелось бы согласиться с теми, кто предлагает принять постановление в варианте, о котором говорил Николай Тимофеевич Рябов. Действительно, неконтролируемый процесс может пойти куда угодно. Но с другой стороны, наш же собственный опыт показывает: пытаясь взять какой-то из таких процессов под контроль, легитимизируя подобные структуры, мы раз за разом проигрываем.

Вспомните хотя бы из недавнего прошлого пример с конституционным соглашением: была такая идея после седьмого Съезда. Мы не втянулись в это дело, сказали, что будем стоять на строго конституционных позициях. Вспоминает сейчас кто-нибудь про это конституционное соглашение? Оно умерло. И, поверьте, никогда больше не возродится.

В то же время другой пример — референдум. Помните, что мы хотели? Президент будет проводить свой опрос, по своим правилам, так, как захочет. Мы решили: назначим референдум, все будет по закону, под нашим контролем, получим действительно мнение народа. Что мы получили? И вы помните, благодаря чему это достигнуто? Кто контролирует средства массовой информации? Как это все получалось? Вставая на такой путь, мы будем раз за разом проигрывать. И прав Сергей Борисович Шеболдаев, говоря, что мы отстаем от Президента, не прав он в том, что мы должны торопиться, успевать за ним. Мы никогда за ним не успеем.

Вы вспомните все инициативы. Они рождаются, как грибы, чуть ли не каждую неделю. И правила, по которым ведется политическая борьба, тоже меняются каждую неделю.

Вот и сейчас с тем же самым Конституционным Собранием нам предлагают (точнее не нам — всему обществу): давайте скорее соберем поправки, до 5 июня проведем совещание, 12 июня примем Конституцию. Рассчитано на то, чтобы нас сбить с толку, чтобы мы начали торопиться, ошибаться в этой спешке, делать неверные ходы, то есть выбить нас из колеи обсуждения проблем конституционного процесса и заставить принять любую Конституцию (прав депутат Бабурин), лишь бы не президентскую.

Но ведь у того проекта, который подготовлен Конституционной комиссией, тоже много недостатков. Именно поэтому мы ее до сих пор и не приняли. Если бы у нее не было недостатков, что нам мешало бы ее принять?

Мне кажется, в данном случае нам не нужно втягиваться в эту игру. Надо идти тем законным конституционным путем, который мы выбрали. Кроме того, Конституционная комиссия создана на первом Съезде, она не представляла тогда ни «Демократическую Россию», ни Фронт национального спасения. «Демократическая Россия» была тогда, но Фронта еще не было. И многих других партий не было. То есть там был такой слепок...

**Председательствующий.** Там был в основном региональный принцип.

**И.В. Муравьев.** Региональный. В Конституционной комиссии не политические симпатии представлены. Там представлены все поровну.

Надо больше привлекать субъектов Федерации. У них есть право законодательной инициативы, у их Советов народных депутатов. Если субъекты Федерации считают, что тот депутат, который в Конституционную комиссию выдвигался по региональному принципу и не отражает интересы субъектов Федерации, то пусть на очередном Съезде эти Советы предложат заменить такого депутата другим народным депутатом, который отражал бы интересы данного субъекта Федерации.

Теперь о главах администраций. С одной стороны, вы сами знаете, что многие главы администраций — наши с вами коллеги, такие же депутаты, у которых тоже есть право законодательной инициативы. А уж про Президента, который является Председателем Конституционной комиссии и также обладает правом законодательной инициативы, я даже не говорю.

То есть все здесь представлены. Наконец, к сожалению, многие забывают, что правом законодательной инициативы, в том числе и в отношении Конституции, наделены и органы политических партий. Откройте статью 110. Кто мешает этим политическим партиям вносить свои предложения? Да никто. Зачем же нам сейчас создавать какие-то надстройки или, проще говоря, ломиться в открытую дверь? Надо использовать то, что уже есть, тот потенциал, который накоплен.

Одним словом, в данной ситуации я предлагаю все же остаться на позициях закона, на позициях Конституции, идти тем путем, которым мы шли до сих пор. А что касается инициатив Президента, точнее его решений и действий, облеченных в форму указов, то я абсолютно согласен: их тоже должен рассматривать Конституционный Суд. Спасибо.

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги, согласны ли вы с тем, чтобы подвести черту после выступления Абдулатипова? Ставлю на голосование. Прошу голосовать. Вы хотите выступить? Хорошо, еще Рябов Николай Тимофеевич. Пожалуйста, ставлю на голосование: подве-

сти черту, прекратить прения после двух выступающих. Николай Тимофеевич и Рамазан Гаджимурадович просят слова. Прошу проголосовать.

**Результаты голосования**

**Совет Республики**

За.....73

Против.....5

Воздержалось.....0

Голосовало.....78

Не голосовало.....47

**Совет Национальностей**

За.....56

Против.....7

Воздержалось.....2

Голосовало.....65

Не голосовало.....57

Принимается.

Рамазан Гаджимурадович, пожалуйста, Вам слово. Подготовиться Рябову Николаю Тимофеевичу.

**Р.Г. Абдулатипов**, *Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Руслан Имранович, уважаемые коллеги! Как говорил Бердяев: «Россия — это страна поляризованного сознания, поэтому всегда выгодно находиться на баррикадах: если начнешь бегать между баррикадами, то обязательно пристрелят». Николай Тимофеевич находится сегодня примерно в такой роли. *(Оживление в зале.)* Но я хотел бы отнестись с пониманием к тем людям, которые предлагают какие-то варианты выхода из этой ситуации, а не увлечены революционным энтузиазмом — и с одной, и с другой стороны.

Стратегически та линия, которую Верховный Совет ведет по защите конституционного строя, — совершенно правильна, и другого нам не дано, это ясно. И ту линию, которую и в своих статьях, и в выступлениях здесь проводит Председатель Верховного Совета, я думаю, тоже надо поддержать. Но увлекаясь стратегией, мы совершенно упускаем из виду тактику. Тактически мы проиграли референдум и можем тактически проиграть следующий этап политического развития российского общества.

Я еще раз подчеркиваю, что самое выгодное сегодня — героически защищать прежние позиции, но каждая точка зрения, каждая позиция должны соответствовать, скажем так, требованиям времени, не уступая, однако, в главном, стратегическом.

Я вам прочитаю две строчки из газеты «Известия» (как будто с фронта после референдума пишут): «Всякое наступление может захлебнуться, если его не развивать с должной эффективностью». Это тоже революционный энтузиазм, ложно истолкованные результаты референдума. Народ наш не голосовал ни за Президента, ни за реформы, ни за парламент. Народ наш голосовал за символы, потому что вникнуть в содержание этих символов для народа очень тяжело — и в Рязанской области, и в Республике Дагестан, и везде.

Поэтому идеализировать результаты референдума и, более того, использовать их в политической борьбе не стоит. Радикальные силы были готовы пожертвовать даже Президентом ради того, чтобы распустить парламент. И за этим тоже огромные интересы — прежде всего тех сил, которым парламент мешает сегодня как единственное, я бы сказал, более или менее демократическое образование. Потому что демократические образования — это не количество кричащих от микрофонов, а возможности согласования интересов общества, отражения интересов общества.

И сегодня, думая о тактике, мы не можем не думать о перспективах дальнейшего развития парламентаризма в Российской Федерации, в нашем российском обществе. Если мы не будем об этом думать, то фактически, героически жертвуя своим значком или креслом, можем свести на нет те традиции, которые сегодня есть. И в этом смысле парламент — это тот орган, который должен быть способен идти на согласование интересов, парламент — это тот орган, который должен идти на диалог, нравятся или не нравятся другие силы в этом обществе. И прежде всего на это надо идти именно парламенту, потому что членами парламента являются представители самых различных течений. В этом и ценность самого парламента.

Сегодня два проекта Конституции, если мы их передадим обществу без согласования, без отработки единого варианта, будут фактически программами и платформами двух партий: президентской партии и парламентской партии. Надо быть очень наивным человеком, чтобы не видеть тот раскол, который есть в обществе. И результаты референдума это показали, в том числе данные о тех, кто не пришел на голосование. Общество подготовлено, и сегодня требуется идеологическое обоснование гражданской войны. А два проекта Конституции — это две платформы подготовки гражданской войны. Это мы должны сегодня осознать. И если мы выйдем к России с двумя вариантами, то получим не два варианта российской Конституции, а еще 20 независимых вариантов внутри России, начиная с Сибири и кончая Кавказом. Об этом надо думать, я еще раз подчеркиваю.

Конституционный процесс надо вернуть в правовое русло. Сегодня и со стороны парламента, и со стороны Президента конституционный процесс и сама Конституция — это орудие политического противостояния. Кому, как не нам, идти на то, чтобы отработать единый вариант? И в этом плане без органа (назовите его «конституционным совещанием», назовите его «консультативным совещанием», как хотите), совмещающего внутри себя дополнительные силы, которые сформировались после того, как мы образовали Конституционную комиссию, нам очень тяжело будет удержаться в конституционном поле.

Я считаю, что по многим параметрам предложения Николая Тимофеевича отвергать ни в коем случае нельзя. Их надо учесть и заняться этим. Мы же сегодня говорим только о Конституционном совещании. А чем оно будет заниматься, каковы его функции? У парламента есть возможность определить многие параметры деятельности этого совещания. И в этом плане не надо просто так отбрасывать предложения.

Война конституций в России, в многонациональном федеративном государстве, невозможна. Это слишком большая роскошь для нас. Мы должны поддержать только тот путь, который соответствует закону. Но вместе с тем мы должны влиять на политические процессы, которые происходят в обществе, и не отставать от этих процессов. Я призываю вас идти на возможное согласие, на диалог, послушать оппонентов и действовать очень разумно. Спасибо.

**Председательствующий.** Пожалуйста, Николай Тимофеевич.

**Н.Т. Рябов**, *заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации.*

Уважаемый Президиум! Уважаемые народные депутаты! Я благодарю вас за ту дискуссию, которую вы решили сейчас провести. Она высветила проблемы, перед которыми мы стоим. А проблемы такие. Вот одна половина выступающих говорит: давайте оставим все как есть (как было до девятого Съезда, как было до восьмого Съезда), будем продолжать процесс (действующая Конституция никому не мешает) и потихоньку, полегоньку, или, может быть, ускоряясь, где это возможно, будем в рамках Конституции осуществлять конституционную реформу.

Прежде всего хочу вам сказать, что ни с этой трибуны, ни с какой другой я не призывал вас и не говорил кому бы то ни было, что надо нарушать Конституцию. Скажите, в чем будет нарушение конституционного процесса, если Верховный Совет своими решениями и своими действиями станет участвовать в образовании этого органа и в его работе? Разве я говорил, что Конституционное совещание призвано принять Конституцию? Трижды повторяю, что это должен сделать Съезд.

Ну а теперь давайте посмотрим на расклад политических сил, который мы имеем после референдума.

Ведь наше общество не осталось в прежнем состоянии. И если до референдума я придерживался одной точки зрения на тактику действий, должен ли я сейчас отстаивать эту точку зрения, не учитывая реальных политических изменений, которые произошли?

Я задам простой вопрос, не философский. У кого из вас есть гарантия, что, когда Конституционная комиссия соберется в следующий раз, на ее заседании будет кворум? Кто-нибудь может сказать, что такая гарантия есть? Такой гарантии нет. Кто-нибудь с уверенностью может сказать, что сюда придут все представители Советов, если пригласим мы? А если их пригласит Президент?.. Все главы администраций придут туда, и третья часть, а может, половина или две трети представителей Советов тоже придут туда. Что же, продолжайте в рамках Конституции вести конституционный процесс при отсутствии кворума в Конституционной комиссии и при ущербном представительстве субъектов Федерации. Добавьте к этому такую же прямолинейную оппозицию парламента незаконным действиям Президента (а я тоже говорю, что указ выходит за рамки Конституции, если только он провозгласит принятие ее), добавьте, пожалуйста, к этому воздействие на умы людей средств массовой информации и скажите, в каком положении мы окажемся через два месяца. Вот какая дилемма стоит перед нами, и размышлять мы начали.

Что же делать? Угроза того, что это Конституционное совещание перерастет в учредительное собрание, существует. Безусловно. Но если мы отойдем в сторону и скажем, что это опасно, эта опасность превратится в реальность. Так вот, весь смысл заключается в чем... Руслан Имранович, Вы говорили на совещании, что надо идеи Президента ввести в правовое, конституционное русло. Вот и давайте попробуем эти идеи ввести в правовое, конституционное русло, хоть в какой-то мере установим контроль над этим. Но нельзя же вчерашними методами, вчерашними тактическими приемами в новых политических реалиях отстаивать свои стратегические интересы!

Я больше говорить не буду, уважаемые коллеги, добавлю только одну реплику по поводу замечания Шеболдаева — как раз о том, о чем он говорил, — о задачах Конституционного совещания. Они здесь специально четко определены. И одной из задач является выработка предложений о порядке принятия Конституции. Чья это задача? Верховного Совета. Верховному Совету поручено выработать процедуру принятия Конституции. Ее у нас нет. Или, может быть, кто-то скажет, есть? Ее нет. Так почему этому Конституционному совещанию не дать свои предложения о

порядке принятия Конституции Верховным Советом? А Верховный Совет принимает соответствующее постановление.

Все, я больше не задерживаю ваше внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Уважаемые коллеги, заканчиваем. Позвольте высказать несколько соображений. Прежде всего еще раз напомним, что у нас действует совещание, причем практически постоянно. Мы его не называем ни советом председателей, ни советом Федерации, но уже около двух лет, вы знаете, у нас ежеквартально, а по мере необходимости и более часто, собирается совещание председателей Верховных Советов республик, председателей областных, краевых Советов, Советов автономий, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Вот три недели тому назад, перед референдумом, мы проводили такое совещание в Воронеже, два дня тому назад — здесь, у нас в парламенте. Поэтому таких опасений, сомнений, есть ли гарантии, что соберутся у нас, пока не было. Мы находим полное взаимопонимание и о многом договорились на этом совещании. Действительно, высказывались разные суждения, но преобладало мнение, что во всех случаях надо искать согласие. Конечно же, никто не желает никаких противостояний, это однозначно, за исключением отдельных лиц, которые чувствуют себя «на войне, как на войне». А люди-то действительно хотят мира, поэтому вполне естественно в том числе и наше пожелание все-таки согласованно осуществлять работу над Конституцией. И регионы заинтересованы в таком подходе. Вы, кстати, можете об этом прочитать, материалы опубликованы. Но однозначно было сказано: действовать в рамках Конституции. Никаких новых образований с названием «конституционное», это однозначно. Почему? Потому, что иногда наш партнер показывает очень плохой пример, нарушения договоренностей в частности, поэтому, когда мы даем малейший повод, к сожалению, это используется отнюдь не в благовидных целях. Это очень хорошо почувствовали сами руководители регионов, которых многократно заверили, что референдум не приведет к разладу, и действительно убедили нас всех в самых лучших намерениях. Результаты вы сами знаете...

Поэтому мы и договорились восстановить тот механизм подготовки и заключения Федеративного договора. Механизм не формальный, не утвержденный, но он привел нас к успеху. Вот об этом и идет речь.

Ведь не просто так появилась в проекте постановления Конституционной комиссии запись о том, чтобы предложить Верховному Совету такой порядок учета предложений субъектов Федерации. Это говорят



сами наши республики, области, края: есть же прекрасный пример, который нас привел однажды к успеху, давайте им воспользуемся...

Это первое, на что я хотел обратить ваше внимание.

Второе. Рабочие группы, некоторые руководители предлагали записать в проекте постановления более жесткое решение: отвергнуть президентский проект и так далее. Но мы советовались — вот Виктор Леонидович Шейнис и многие другие — и решили: ну зачем отвергать? Мотивы были приблизительно те же, которые приводил Рамазан Гаджимурадович: надо использовать все позитивное, тем более что там 60 процентов текста, как нам сказали, — это из первого официального варианта Конституции, так зачем все отвергать? Поэтому, вот посмотрите, в проекте постановления, подготовленном Конституционной комиссией, и записано: «Рассмотреть совместно с полномочными представителями органов исполнительной власти». Здесь же все учитывается. Единственное, чего здесь нет, и в этом мы в Конституционной комиссии были единодушны, — здесь нет упоминания Конституционного совещания. Я тоже присоединяюсь к мнению тех депутатов, которые считают, что не надо нам сейчас употреблять сомнительные термины. Ведь мы же знаем, как используется термин «учредительное собрание», об этом сто раз говорили. Ну и потом... Все-таки этот проект постановления нам предлагает Конституционная комиссия. Мне кажется, надо было бы поддержать. Это, собственно, один из этапов работы. Конечно, тот порядок, тот механизм, который предложен, будет работать. Здесь предложен совещательный принцип. Как вы сами понимаете, ничего плохого в этом нет, только хорошее. Если вы не хотите, можно и не принимать это постановление, но мне кажется, что это и морально укрепило бы как-то Конституционную комиссию.

И еще один аспект, о котором говорил Николай Тимофеевич. Да, ситуация изменилась, мы все это знаем, она меняется каждый день, надо учитывать эти изменения и гибко на них реагировать, но нельзя же все представлять так, как будто кто-то знает сегодняшнюю ситуацию лучше, а кто-то — хуже. Все мы прекрасно знаем ситуацию, она очень сложная, очень противоречивая, но, тем не менее, становиться на путь конституирования неконституционных органов — это, конечно, неправильно. Даже при всей сложности. Мы уже пробовали делать это и на съездах, и вне съездов, пытаясь каким-то образом достигнуть согласия, — и получали ответ, как бумеранг...

Нельзя идти этим путем. Поэтому, уважаемые коллеги, давайте с уважением отнесемся и к Конституционной комиссии. Можно было бы принять проект за основу, а потом посмотреть те предложения, которые

высказывали и Николай Тимофеевич, и другие наши коллеги при обсуждении. Что-то, наверное, можно было бы учесть, но я бы просил поддержать в основном проект постановления, подготовленный Конституционной комиссией. Как вы считаете, могу я поставить на голосование за основу? (*Шум в зале.*) Да, сперва зарегистрируемся, хорошо.

Пожалуйста, уважаемые коллеги, прошу зарегистрироваться.

### **Результаты регистрации**

#### **Совет Республики**

Всего депутатов.....	125
Присутствует .....	97
Отсутствует .....	28

#### **Совет Национальностей**

Всего депутатов.....	122
Присутствует .....	85
Отсутствует .....	37

Кворум имеется.

Уважаемые коллеги, ставлю на голосование проект, предложенный Конституционной комиссией, за основу. Потом примем возможные поправки. За основу, Алексей Николаевич. Вы же в Комиссии были...

Давайте хоть за основу примем, какое-то движение будет... Пожалуйста, прошу голосовать. (*Шум в зале.*) Друзья, какое рейтинговое? Это же проект Конституционной комиссии, предложенный официально. Голосуйте.

### **Результаты голосования**

За.....	114
Против.....	23
Воздержалось.....	9
Голосовало.....	146
Не голосовало.....	101

Не принимается. Все. Заканчиваем с этим вопросом.

Второй вопрос. (*Шум в зале.*) Подождите, друзья. Вы знаете статус Конституционной комиссии. Она работает над Конституцией, она предложила проект, а вы его отвергли. Так подождите теперь, пусть предложит сама Конституционная комиссия, собравшись на свое заседание. Пожалуйста, второй микрофон.

**А.Н. Адров**, *председатель Комиссии Совета Республики по транспорту, связи и информатике.*

Уважаемые народные депутаты, я предложил бы в проекте, предложенном Николаем Тимофеевичем, уйти от опасного, как говорилось,

термина «Конституционное совещание». Я предлагаю заменить его термином «расширенный состав Конституционной комиссии».

**Председательствующий.** Что это такое?

**А.Н. Адров.** А пункт 2 данного проекта постановления...

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги, я прошу меня извинить. Я снимаю этот вопрос с обсуждения. Вопрос был подготовлен Конституционной комиссией — разработчиком Конституции. Вы проект не приняли. Следовательно, всякие фантазии на эту тему бессмысленны.

**А.Н. Адров.** Любой депутат обладает правом законодательной инициативы.

**Председательствующий.** Я понимаю, что депутат обладает... Но разработчиком является Конституционная комиссия. У нее своя логика, свой рабочий план. Вы отвергли. Пусть теперь работает Конституционная комиссия, учтет замечания и вновь выступит здесь.

**А.Н. Адров.** Так это же группа Конституционной комиссии предложила альтернативный вариант, Руслан Имранович.

**Председательствующий.** Я еще раз хочу сказать. В Конституционной комиссии (я вел это заседание) другой группы, другого мнения не было, когда мы принимали это решение. Тогда не было. Сейчас есть, вы можете понять? Мы примем решение. Но кто его будет выполнять? Все я объяснил. Нет смысла обсуждать этот вопрос. Я использую свое право и снимаю... Пусть Конституционная комиссия вам предложит. *(Шум в зале.)*

Пожалуйста, второй проект я могу поставить на голосование. Обязан поставить. Ставлю на голосование проект, подготовленный Рябовым Николаем Тимофеевичем. За основу. Но вот при таком подходе и получите ту Конституцию, о которой говорите. Точно, Алексей Николаевич. Вот и вся стратегия и тактика.

#### **Результаты голосования**

За.....	59
Против.....	61
Воздержалось.....	11
Голосовало.....	131
Не голосовало.....	116

Ясное дело, не принято. Все это и было затеяно, чтобы не принять нужный проект постановления. Больше ничего. Вот так мы с вами и получим проект Конституции и Конституционное совещание.

Нам надо направить в Конституционный Суд проект постановления, принятый Советом Республики. Пожалуйста, Вениамин Сергеевич, доложите.

**В.С. Соколов, Председатель Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации.**

А нельзя попросить Исакова доложить?

**Председательствующий.** Нет. Вы — Председатель палаты.

**В.С. Соколов.** Проект запроса и соответственно постановление у всех имеются. Вчера Совет Республики большинством голосов принял этот запрос. Речь идет о том, чтобы Конституционный Суд дал заключение о конституционности действий и решений Президента Российской Федерации, связанных с процедурой принятия новой Конституции Российской Федерации. Запрос оформлен в соответствии с Регламентом. Я повторяю, Совет Республики этот запрос принял. Здесь говорится о действиях, решениях, конституционность которых предлагается проверить. Речь идет о выступлениях Президента, в которых он заявлял о том, что, идя на референдум, он ставит задачу принятия новой Конституции, и если референдум поддержит Президента, то он получит право на такую акцию.

Далее. Речь идет о подготовке и внесении на рассмотрение проекта Конституции, о процедурных моментах, связанных с рассмотрением Конституции, о чем мы только что говорили. И речь идет также о ряде других публичных выступлений, когда Президент фактически призывал принять новую Конституцию Российской Федерации в обход существующей Конституции, в обход конституционного права, связанного именно с этой акцией.

Поэтому фактически мы обращаемся к Совету Национальностей с просьбой поддержать наше решение и направить этот запрос в Конституционный Суд.

**Председательствующий.** Вениамин Сергеевич, извините, но мне кажется, что Вы усложняете проблему. Вы приняли постановление палаты. У нас, к сожалению, пробел в соответствующем законодательстве. Группа депутатов может, а палата, оказывается, не может... Поэтому вы практически обращаетесь в Верховный Совет, чтобы мы оформили ваш запрос... Направить постановление палаты в Конституционный Суд. И все!

**В.С. Соколов.** Правильно. Я согласен.

**Председательствующий.** Правильно, конечно. Спасибо, присаживайтесь. Ставлю на голосование. Пожалуйста, прошу голосовать. Повнимательнее будьте.

**Результаты голосования**

За.....	145
Против.....	14
Воздержалось.....	4
Голосовало.....	163
Не голосовало.....	84

Решение принимается.

Пожалуйста, оформляйте. И, уважаемые коллеги, я к вам опять обращаюсь, к головным комитетам. Был пример, о нем Шуйков сегодня говорил. Две недели назад, чуть ли не три недели, принято постановление... Наверное, поэтому и вкралась ошибка. Надо же сразу готовить документы. Надо думать, чтобы соответствующим образом представить на подпись.

**ПИСЬМО  
ГРУППЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЯТЕЛЕЙ  
от 14 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Президенту Российской Федерации  
Б.Н. Ельцину

**О стратегии действий  
по осуществлению конституционной реформы**

Уважаемый Борис Николаевич!

Группой Советников Президента и членов Президентского совета подготовлен стратегический план действий по осуществлению конституционной реформы в России (прилагается).

По каждому пункту этого плана возможна разработка более подробных сценариев, обеспечивающих достижение желаемого результата.

В отдельных случаях предусмотрены альтернативные варианты. Просим рассмотреть и в случае Вашего одобрения санкционировать необходимую организационную работу.

**Э.Д. Днепров, Д.А. Волгогонов, Е.Ф. Лахова, О.Р. Лацис,  
М.Д. Малей, Г.А. Сатаров, Л.В. Смирнягин, С.Б. Станкевич,  
А.В. Яблоков, А.А. Ярошинская**

Глубокоуважаемый Борис Николаевич!

Для ускорения представления Вам этого Плана действий подписи под окончательным текстом собирались на разных черновых экземплярах, которые находятся у меня.

В разработке Плана принял участие (по телефону) Г.Х. Попов; с Планом ознакомился и в принципе его одобрил Г.Э. Бурбулис.

Приложение: на 2 л.

**А.В. Яблоков**

**Возможный план  
действий по осуществлению конституционной реформы**

1. Определение группы народных депутатов РФ, численностью 350 человек, официально заявляющих об отказе участвовать в работе Съезда. Тем самым Съезд будет неправомочен принимать какие-либо решения.

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 222-224.

Возникновение «группы 350» необходимо в любом случае и вполне возможно, если организовать целенаправленный диалог с частью депутатов. Есть конкретные предложения по направлениям такой работы, осуществление которых способно дать желаемый результат.

Вариант. Созыв Съезда самим Президентом для принятия Конституции без поправок, используя «группу 350» как средство контроля за ситуацией. Риск упустить контроль довольно велик.

2. Подготовка двух базовых документов:

– синтетический вариант Конституции, объединяющий проекты Президента и Конституционной комиссии;

– Конституционный закон переходного периода, предусматривающий введение двухпалатного федерального парламента и порядок выборов в него, а также временный порядок функционирования федеральных органов власти.

Вариант: а) работа над документами только в рамках президентской комиссии; б) преобразование ее в согласительную комиссию с введением ряда разработчиков парламентского проекта.

3. Проведение Конституционного совещания (в июне 1993 г.), составленного из представителей субъектов Федерации, федеральных органов власти и авторитетных представителей науки и общественности. Одно из заседаний провести с участием представителей общественно-политических сил (с правом совещательного голоса).

Предложить Конституционному совещанию одобрить (или парафировать) оба базовых документа.

Желательное решение Конституционного совещания:

3.1. Одобрить в основном проекты новой Конституции и Конституционного закона переходного периода.

3.2. Просить Президента ввести в действие Конституционный закон переходного периода с учетом замечаний.

3.3. Предложить Президенту на основе Конституционного закона назначить всеобщие выборы в федеральный двухпалатный парламент на воскресенье 3 октября 1993 г.

3.4. Проект Конституции, доработанный с учетом сделанных замечаний, вынести на рассмотрение вновь избранного парламента от имени Конституционного совещания.

Вариант. Принять решение о созыве Конституционной Ассамблеи для прямого принятия новой Конституции. Риск срыва работы Ассамблеи или непризнания ее легитимности весьма велик.

4. Опираясь на результаты референдума и решения Конституционного Совещания, учитывая недостаточную легитимность Съезда и его фактический паралич, Президент своим Указом (возможно, 12 июня — в символический день) вводит в действие Конституционный закон переходного периода и назначает на основе этого Закона выборы в федеральный парламент на 3 октября 1993 года.

5. Проведение выборов в федеральный парламент, в ходе которых лидирует специально сформированная, широкая левоцентристская коалиция.

6. Вновь избранный федеральный парламент рассматривает и утверждает новую Конституцию России к концу 1993 г.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 14 мая 1993 г. № 409-4<sup>1</sup>**

Для подготовки проекта закона Российской Федерации «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации» образовать рабочую группу в следующем составе:

Шейнис Виктор Леонидович — руководитель группы, народный депутат Российской Федерации;

Волков Леонид Борисович — народный депутат Российской Федерации;

Кожокин Евгений Михайлович — народный депутат Российской Федерации;

Москвич Юрий Николаевич — народный депутат Российской Федерации;

Гельман Эдуард Борисович — научный сотрудник Гуманитарного и политологического центра «Стратегия»;

Глушко Елена Константиновна — научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук;

Данилов Евгений Алексеевич — заместитель заведующего Отделом федеративных и межнациональных отношений Верховного Совета Российской Федерации;

Каюнов Олег Николаевич — научный сотрудник Гуманитарного и политологического центра «Стратегия»;

Кикоть Виль Алексеевич — советник Конституционного Суда Российской Федерации;

Краснов Михаил Александрович — заведующий сектором Института [государства и права] Российской академии наук;

Лафитский Владимир Ильич — научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации;

Лучин Виктор Александрович — помощник народного депутата Российской Федерации Шабада Анатолия Ефимовича;

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.



Перегудов Сергей Петрович — заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук;

Петров Николай Владимирович – заведующий лабораторией Института географии Российской академии наук;

Собянин Александр Александрович – руководитель независимой научно-исследовательской группы Гуманитарного и политологического центра «Стратегия»;

Страшун Борис Александрович – главный советник Конституционного Суда Российской Федерации;

Холодковский Кирилл Георгиевич — заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук;

Шелютто Нина Владимировна – ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации.

Организационно-техническое обеспечение деятельности рабочей группы возложить на секретариат Конституционной комиссии.

**Н.Т. Рябов**

Проект  
Вносится  
Рабочей группой  
Конституционной комиссии

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### **О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Принимая во внимание наличие проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации и с поправками Президента Российской Федерации, в основном одобренными Конституционной комиссией Российской Федерации, и проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, представленного Прези-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

дентом Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Предложить Конституционной комиссии согласовать с Президентом Российской Федерации не позднее 30 июня 1993 года основные положения единого проекта новой Конституции Российской Федерации. В ходе согласования исходить из необходимости сохранения гражданского мира и согласия в обществе, устойчивости конституционного строя, государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации.

2. Включить в единый проект Конституции Российской Федерации по выбору сторон Федеративных договоров содержание этих Договоров в связанном консолидированном виде либо полный текст их статей, а также соответствующее содержание двух Протоколов к Федеративным договорам.

3. Включить в повестку дня сессии Верховного Совета Российской Федерации рассмотрение в июне 1993 года вопросов, поставленных в статье 7 Протокола к Федеративному договору (Договору 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). Отразить результаты рассмотрения этих вопросов в едином проекте Конституции Российской Федерации.

4. Учесть в едином проекте Конституции Российской Федерации предложения полномочных представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных и иных общественных объединений, религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей, Российской академии наук, принятые конституционным совещанием, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 года, а также иными совещательными органами.

5. По общему согласию Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии и более половины субъектов Российской Федерации согласованный ими единый проект Конституции Российской Федерации публикуется и выносится на всенародное обсуждение сроком три месяца. Соответствующие предложения граждан Российской Федерации учитываются совместной рабочей группой в едином проекте Конституции Российской Федерации.

6. Верховному Совету Российской Федерации до 20 июня и до 10 октября 1993 года завершить соответствующие этапы рассмотрения проектов Конституции Российской Федерации и внести свои предложения в Конституционную комиссию и совместную рабочую группу для их согласования в порядке, предусмотренном настоящим постановлением.

7. Установить, что единый проект Конституции Российской Федерации согласовывается между Президентом Российской Федерации, Конституционной комиссией, Верховным Советом Российской Федерации, республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, городами Московской и Санкт-Петербургом, автономной областью, автономными округами в месячный срок после окончания всенародного обсуждения. При согласовании проекта указанные субъекты должны стремиться к достижению полного согласия по всем его положениям. Проект Конституции Российской Федерации считается окончательно согласованным, если он получил одобрение Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии, Верховного Совета Российской Федерации, не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

8. Окончательно согласованный единый проект Конституции Российской Федерации публикуется для всеобщего ознакомления и на основании статьи 110 Конституции Российской Федерации вносится всеми одобрявшими его субъектами права законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации, созываемый 17 ноября 1993 года для принятия этого проекта в первом чтении или в целом.

10.<sup>1</sup> Для определения порядка голосования на Съезде народных депутатов Российской Федерации по принятию новой Конституции Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации внести от имени и по поручению его палат на указанный Съезд проект Закона Российской Федерации «О дополнении части первой статьи 185 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России».

11. Предложить Съезду народных депутатов Российской Федерации провести голосование по принятию новой Конституции Российской Федерации в первом чтении (за основу) по разделам и главам.

ВАРИАНТ: Предложить Съезду народных депутатов Российской Федерации утвердить согласованный проект Конституции РФ в целом.

(ВАРИАНТ: 12. Предложить Съезду народных депутатов Российской Федерации в случае непринятия им согласованного единого проекта Конституции Российской Федерации объявить выборы Конституционного собрания для доработки и принятия новой Конституции Российской Федерации.)

## **Председатель Верховного Совета Российской Федерации**

---

<sup>1</sup> Подобная нумерация дается в оригинале. — *Примеч. ред.*

**ЗАКОН  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
О дополнении части первой статьи 185  
Конституции (Основного Закона)  
Российской Федерации — России**

В целях определения порядка голосования на Съезде народных депутатов Российской Федерации по принятию новой Конституции Российской Федерации Съезд народных депутатов Российской Федерации постановляет:

Дополнить часть первую статьи 185 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России после слова «России» словами «, а также принятие новой Конституции Российской Федерации».

**Президент Российской Федерации**

**ПИСЬМО  
руководителя Аналитической группы  
по прогнозированию и изучению положения  
в регионах Российской Федерации В.А. Ачалова  
от 14 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Председателю Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатову

Уважаемый Руслан Имранович!

Направляем Вам материал по итогам Совещания руководителей представительной власти субъектов Федерации, подготовленный в Аналитической группе по прогнозированию и изучению положения в регионах Российской Федерации.

Приложение: на 5 листах.

**Руководитель Аналитической группы  
по прогнозированию и изучению  
положения в регионах РФ,  
народный депутат РФ**

**В.А. Ачалов**

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 245. Л. 4–9.

## **Аналитический обзор ситуации вокруг работы над проектом новой Конституции Российской Федерации**

Над проектом новой Конституции РФ специально созданная Конституционная комиссия во главе с Президентом РФ Б.Н. Ельциным (ответственный секретарь О. Румянцев) приступила к работе три года назад.

Постановление шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 18 апреля 1992 года «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним» одобрило деятельность Конституционной комиссии.

Седьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации признал выполненным в основном отмеченное постановление шестого Съезда и предложил продолжить доработку проекта Конституции РФ с учетом предложений и замечаний, высказанных на седьмом Съезде народных депутатов. Доработанный проект внести в 1993 году на рассмотрение Съезда народных депутатов РФ, посвященного вопросу о новой Конституции Российской Федерации. При этом седьмой Съезд важнейшим условием завершения подготовки проекта новой Конституции РФ посчитал достижение согласия социальных и политических сил России, участие в доработке проекта Конституции РФ с учетом в нем содержания Федеративного договора, представителей республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (Постановление седьмого Съезда народных депутатов «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» от 9 декабря 1992 года).

С учетом этого 12 мая текущего года в ВС России состоялось совещание руководителей представительной власти субъектов Федерации. Обсуждался вопрос о ходе завершающей работы над проектом новой Конституции Российской Федерации.

Казалось бы, все логично, последовательно и закономерно.

Но определенные силы не хотят такой логичности, последовательности и закономерности принятия Конституции, как не хотят и достижения согласия социальных и политических сил в России, на что нацелил Конституционную комиссию седьмой Съезд народных депутатов РФ. Президент не является на заседании Конституционной комиссии 11 мая 1993 года, а затем издает Указ «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации». Основываясь на якобы победных итогах референдума 25 апреля 1993 года, подтвердивших легитимность действующего Президента России и доверие его социально-экономической политике, Б.Н. Ельцин постановил ускоренно завершить подготовку новой Конституции РФ до 10 июня 1993 года, положив в ее основу свой, неожиданно возникший «президентский» проект Конституции. В соответствии с Указом для доработки этого проекта образована и рабочая комиссия.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Во-первых, в спешке основные законы не рождаются и качественными быть не могут. Во-вторых, говорить о победных итогах референдума нельзя, ибо из 107 миллионов избирателей одобрение Президенту высказало около 37 млн граждан, явившихся на избирательные участки. 70 миллионов избирателей или не явились, или проголосовали против.

В-третьих, даже и «победные» итоги референдума, если бы они были, нельзя класть в оправдание неконституционных шагов.

В-четвертых, отмеченные действия Президента являются именно неконституционными, так как им игнорируется, а проще произвольно перечеркивается работа им же возглавлявшейся Конституционной комиссии.

В-пятых, он игнорирует решения отмечавшихся съездов по конституционным вопросам. Съезд же народных депутатов – высший орган государственной власти (ст. 104 действующей Конституции).

В-шестых, Президент экстренно желает внедрить в российскую жизнь проект Конституции, неизвестно кем, где и когда подготовленный.

Встает вопрос, что за всем этим кроется и к чему ведет?

Чтобы ответить на него, необходимо хотя бы кратко охарактеризовать президентский проект Конституции РФ, его сущностное содержание.

В проекте Конституции, предложенной Президентом, нарушается баланс властей: исполнительной, законодательной и судебной, в пользу первой; и по сути устанавливается президентская, единовластная форма правления. В этом все дело. 11 мая 1993 года С.М. Шахрай, которому наряду с А.А. Собчаком и С.С. Алексеевым пресса приписывает создание «президентского» проекта Конституции, так и заявил по центральному телевидению, что с принятием этого проекта «кончится двоевластие».

Не реализуются в президентском проекте по существу и положения Федеративного договора. О какой Федерации может идти речь, если «глава исполнительной власти и правительство (администрация) субъекта Федерации входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации» (ст. 66), а «полномочия федеральной государственной власти на местах осуществляют территориальные органы и должностные лица» (ст. 67).

Регионы невольно втягиваются в борьбу, в политический выбор между теперь уже двумя фактически существующими проектами Конституции. И эта борьба, если дать ей разгореться, может развалить Россию. Охотники до этого есть. К примеру, Тува закрепила в своей Конституции право на самоопределение и выход ее из состава России. Санкт-Петербург считает, что он должен иметь такие же полномочия, как и республики в составе РФ, т.е. фактически стать республикой (решение горсовета от 29 апреля 1993 года № 57). А что за этим? Как Тува?

Председатель Калининградского облсовета Ю.Н. Семенов на отмеченном выше совещании руководителей представительной власти субъектов Федерации четко заявил, что втягивание субъектов Федерации в борьбу приведет к распаду Российской Федерации. Возможно, «лучшим немцам» и «лучшим японцам» это и надо. Тогда появление «президентского» проек-

та Конституции понятно. Ведь тот же Ю.Н. Семенов объявил, что Германия разработала все документы и нормативные акты по выходу Калининградской области из состава РФ.

Большинство руководителей представительной власти субъектов Федерации на совещании 12 мая 1993 года выразили недовольство по поводу появления второго «президентского» проекта Конституции, нарушающего положения федерализма. Но их мнению, наиболее серьезной, первоочередной проблемой в сфере управления является не принятие Конституции, а выработка конкретного организационного механизма реализации Федеративного договора, который и позволит стабилизировать политические процессы в субъектах Федерации и их взаимоотношение с центром.

По мнению многих представителей — субъектов Федерации, даже те полномочия, которые они имеют в рамках действующей Конституции, их вполне устраивают на данный период. Они прямо заявляют, что действующая Конституция не ограничивает их возможностей в проведении реформ ни в политической, ни в экономической, ни в социальной сферах. И высказывали требования не торопиться с принятием новой Конституции. Многими обнародованный Президентом проект Конституции предлагалось рассматривать как его законодательную инициативу и наряду с проектом Конституции, подготовленным Конституционной комиссией, рассмотреть на сессиях Советов. Подчеркивалось, что принимать проект Президента в предложенном виде нельзя, но взять из него кое-что можно. Татарстан же вообще не желает обсуждать проекты Конституции Российской Федерации.

Различные мнения были высказаны по процедуре принятия новой Конституции. Одни были за принятие новой Конституции только Съездом народных депутатов (Тулеев, Сумин), другие — референдумом (Суриков — Алтайский краевой Совет народных депутатов), третьи допускают возможность принятия новой Конституции конституционным совещанием (представители Пермского, Камчатского областных Советов). По их заявлениям, Съезд изжил себя.

Высказывались и предложения согласиться с предложением Президента о формировании до 5 июня совместно с Верховным Советом РФ конституционного совещания, в состав которого должны войти по два полномочных представителя от субъектов Федерации, а также члены Конституционной комиссии. Эту идею высказал Рябов Н.Т. Обсуждение в секциях совещания вопросов о порядке согласования проекта новой Конституции РФ субъектами Федерации, о процедуре принятия новой Конституции показало, что единого мнения, а следовательно, единого действия у Советов нет. Сказываются и итоги референдума, а вернее, их пропаганда как «победных». Среди части областных, краевых, республиканских депутатов сделан и некоторый крен в сторону Президента.

Исходя из изложенного Верховному Совету РФ следует безотлагательно принять четкое, конкретное решение, ориентирующее Совет на практическую работу по проекту Конституции, представленному Конституционной

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

комиссией, и процедуре его принятия, установить строгий контроль за ходом его выполнения и представления в Верховный Совет Российской Федерации.

Экспертные заключения по проектам Конституции, подготовленные в аппарате Верховного Совета РФ, в различных секторах, должны быть доведены не только до руководства, но и до всех комиссий, комитетов Верховного Совета РФ и, возможно, разосланы субъектам Федерации.

В печати, на телевидении следует вести разъяснение положений двух проектов Конституции, их сути, в том числе и в части социальных гарантий, а также последствий принятия каждого из них. Разъяснять преимущества проекта Конституционной комиссии и то, что приемлемые положения из Президентского варианта будут учтены в окончательном тексте Конституции.

**Эксперт Аналитической группы  
по прогнозированию и изучению  
положения в регионах Российской Федерации**

**В.И. Власов**



ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 20 мая 1993 г.

**Обсуждение вопроса о проекте постановления  
Верховного Совета Российской Федерации  
о порядке учета предложений субъектов  
Российской Федерации по проекту новой Конституции  
Российской Федерации<sup>1</sup>**

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

[...]

**Председательствующий.** [...]

Ну что, вернемся к вопросу, который мы отложили? Румянцев пришел? Хорошо. Олег Германович, давайте мы Вам, ответственному секретарю Конституционной комиссии, поручим представить проект постановления. Вас не было, мы не сумели принять. Олег Германович, на трибуну, пожалуйста.

**О.Г. Румянцев,** *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Руслан Имранович, Вы меня прямо как на угли бросили... (*Смех в зале.*)

**Председательствующий.** Почему? Чувствуйте себя как дома!

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый Верховный Совет! Ситуация с двумя постановлениями вам известна. Дело в том, что постановлением восьмого Съезда Конституционной комиссии было предложено внести на рассмотрение Верховного Совета проект постановления о порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции. Конституционная комиссия 7 мая выполнила решение восьмого Съезда и приняла постановление, которое вам роздано на двойном листе бумаги.

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32 (часть 1). С. 8–10, 29–32; № 32 (часть 2). С. 34–48.

В то же время часть членов Рабочей группы сочла целесообразным дополнить это постановление рядом дополнительных положений, связанных с совещанием по вопросам подготовки единого проекта новой Конституции.

Здесь нам надо решить политический вопрос, прежде всего. Конституционная комиссия как единый орган Съезда вносит, конечно, один проект, но мы можем принять его за основу и затем принимать изменения, предлагаемые частью членов рабочей группы.

Политический вопрос состоит в следующем: соглашается ли Верховный Совет в целом, что возникает такое консультативное совещание по вопросам подготовки проекта Конституции, соглашается ли Верховный Совет с тем, что такое совещание нуждается в гарантиях, что оно не превратится в учредительное?

Мы находимся в ситуации, когда можем выбирать между вариантами, скажем так, не очень хорошими и совсем нехорошими. Мне лично думается (это моя точка зрения), гарантия того, что, во-первых, такое совещание не провозгласит себя учредительным, во-вторых, что оно не обойдет Съезд народных депутатов, возможно, если мы своим постановлением обеспечим представительный характер такого совещания, то есть обеспечим наличие в нем и представителей Верховного Совета, и всей Конституционной комиссии, и представителей — официальных, полномочных представителей — субъектов Федерации. Иначе говоря, такая гарантия возможна, если мы создадим правовую базу для такого консультативного совещания, поскольку на днях (может быть, это уже было вчера, а, может, будет сегодня) подписывается указ Президента о таком многопалатном совещании. Мне думается, что указ Президента имел бы подзаконный характер, если бы мы приняли свое постановление: во-первых, о порядке формирования такого Конституционного совещания, а во-вторых, о том, что это Конституционное совещание есть не что иное, как консультативный орган, который будет давать рекомендации Съезду, потому что только Съезд, по действующей Конституции, уполномочен принимать Конституцию. Значит, это консультативное совещание — всего лишь спарринг-партнер для Съезда, всего лишь орган, который будет давать какие-то рекомендации или к официальному проекту, или к инициативному проекту Шахрая—Алексеева, это уже как решит консультативное совещание.

Мы наметили Съезд по принятию новой Конституции на 17 ноября. Может быть, Верховный Совет пересмотрит это решение и приблизит сроки. Может быть, имеет смысл принимать Конституцию в два этапа:

сначала в первом чтении, допустим, летом, а затем окончательно во втором чтении осенью.

Но мне кажется, что в постановление Конституционной комиссии следовало бы внести вот эти барьеры для консультативного совещания, определив, во-первых, его представительный и, во-вторых, чисто консультативный характер, а единственным органом, правомочным принять Конституцию, является Съезд.

**Председательствующий.** Может быть, тогда так сделать, Олег Германович, если Вы согласны: принять за основу, а затем создать комиссию для доработки проекта с учетом этих предложений?

Уважаемые коллеги! Я еще раз хочу вам сказать: нет у нас ни двух вариантов, ни трех. Понимаете? Я вам разъясняю, вот Олег Германович меня поддержит. У нас один вариант — вариант, предложенный Конституционной комиссией, органом Съезда. Ни мой вариант — Председателя Верховного Совета, ни вариант моего заместителя не может в данном случае приниматься в расчет. Есть один вариант, он принят Конституционной комиссией. Поэтому все варианты, от кого бы они ни исходили, могут рассматриваться лишь как приложение к нему, так ведь? Ну, вы же юристы. Давайте примем за основу, если вы не против, если хотите достигнуть чего-то позитивного. Принимайте за основу, создавайте комиссию, рассматривайте предложения, те, о которых говорили Рябов, Румянцев и другие. Так ведь? Ну что ж тут непонятного? Вот там, где стоят подписи Румянцева и моя, — это проект Конституционной комиссии. Ну, вы поймите, куда вы нас загоняете. Я завтра собираю Конституционную комиссию, и мне скажут: что же Вы делаете, мы же Вам, как заместителю председателя Конституционной комиссии, поручили предложить Верховному Совету проект Конституционной комиссии, а Вы опять: вариант, вариант...

**О.Г. Румянцев.** Одну минуту. Я еще раз возвращаюсь к тому, что к этому официальному варианту Конституционной комиссии есть одна принципиальная поправка. Согласится ли Верховный Совет принять нормативную основу для формирования консультативного совещания или это предложение пойдет, как говорится, вбок, мимо нас? Я считаю, что официальный проект, внесенный Конституционной комиссией, можно принять за основу, но я просил бы Верховный Совет очень внимательно отнестись и к предложенному второму варианту. В нем есть, правда, недостатки, но тем не менее, исходя из исключительной важности вопроса, консультативное совещание должно иметь правовую основу, созданную нами, а не каким-то указом.

**Председательствующий.** Правильно, я же не отрицаю это. Я имею в виду: чтобы нам чего-то достигнуть, сперва надо принять за основу, так ведь? Согласны?

**О.Г. Румянцев.** Вариант Конституционной комиссии. *(Шум в зале, выкрики.)*

**Председательствующий.** Потом мы включим и Николая Тимофеевича, и Вас включим в комиссию, Вы доработаете... За основу, пожалуйста.

Еще раз говорю, уважаемые коллеги, вариант Конституционной комиссии. Ведь Конституционная комиссия завтра скажет: как же нам работать, если Верховный Совет не поддерживает? *(Шум в зале, выкрики.)*

**О.Г. Румянцев.** Принять его за основу и затем вернуться к той принципиальной поправке.

**Председательствующий.** Конечно. Внесем туда позитивные моменты.

Пожалуйста, ставлю на голосование за основу.

**Результаты голосования**

За.....	148
Против.....	25
Воздержалось.....	3
Голосовало.....	176
Не голосовало.....	71

Принимается.

Теперь давайте создадим комиссию в составе Румянцева, Рябова включим туда, Митюкова, Иванова, Челнокова. Кого еще? Исакова? Хватит, а то там ничего не получится, кроме споров. Пусть они обсудят и внесут нам предложение. Согласны?

Пожалуйста, кто за то, чтобы включить названных коллег в комиссию, прошу голосовать.

**Результаты голосования**

За.....	154
Против.....	4
Воздержалось.....	1
Голосовало.....	159
Не голосовало.....	88

Принимается.

Исходные послышки приблизительно такие. Конечно, это совещание по подготовке Конституции должно быть при Конституционной комиссии, а не при Съезде. Никаких органов, стоящих над Конституционной комиссией, над Верховным Советом, мы не вправе создавать. Первое.

Второе. Эта группа — консультативное совещание — должна исходить из необходимости улучшить содержание Конституции.

И третье. Конечно, эта группа не должна пытаться каким-то образом конституировать себя. Есть Конституционная комиссия, есть Верховный Совет и есть Съезд.

Так, все, следующий вопрос. Второй микрофон.

**Депутат (не представился).** Уважаемый Руслан Имранович, при всем уважении к Вам и к Вашему анализу происходящих процессов, так сказать, никак не могу понять: все-таки мы приняли проект за основу, создали комиссию. Но Вы уже сейчас фактически предопределили работу комиссии и сказали, что ей нужно делать. Мне представляется, что это не совсем разумно, по крайней мере. Не все мы с Вами согласны в этом вопросе.

**Председательствующий.** Ваше замечание не принимается.

Следующий вопрос. Третий микрофон, пожалуйста.

**В.Н. Любимов, Рязанский национально-территориальный избирательный округ, Рязанская область, член Совета Национальностей.**

Руслан Имранович, мой вопрос тоже относится к Конституции.

Я узнал, что у нас в Рязанской области на следующей неделе пройдут кустовые обсуждения проектов Конституции.

**Председательствующий.** Уже у вас было такое обсуждение.

**В.Н. Любимов.** Нет, нет. Это собираются представители глав администраций пяти-семи районов. Выезжают председатели областного Совета и глава областной администрации. Я думаю, что вопросы конституционности и порядка принятия Конституции будут доводиться и до сельских Советов.

Не считаете ли Вы необходимым поставить вопрос о том, что мы, народные депутаты, должны принять участие в этих обсуждениях?

**Председательствующий.** Если у Вас возник такой вопрос (я не знаю, как это согласуется с регламентом), я мог бы дать слово Валентину Алексеичу Агафонову, он вас проинформирует, что мы работаем очень активно, разясняем проблему. Вот вчера селекторное совещание по всей стране проводили.

**В.А. Агафонов, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации.**

Да, мы действительно вчера провели селекторное совещание в течение полутора часов по вопросам работы над Конституцией. В совещании участвовало 2018 студий на уровне краев, областей, республик, округов и районов всей страны. Принимала участие аудитория более чем в 30 тысяч человек, руководители Советов всех уровней, народные депутаты,

начиная от районного, областного, краевого, республиканского уровня, и многие депутаты Российской Федерации.

У меня есть стенограмма вчерашнего селекторного совещания по вопросам Конституции. Были высказаны дельные предложения по работе, которая проводится в регионах по этим вопросам, есть уже решения ряда областных, краевых, республиканских, районных сессий и сессий сельских и поселковых Советов по тем проблемам, которые мы сегодня только обсуждаем.

Стенограмму сегодня размножили для руководителей всех фракций. Они имеют возможность ознакомиться с содержанием состоявшегося вчера разговора и с той позицией, которую занимают наши Советы. Можно будет ознакомить и членов фракций, народных депутатов. Короткая информация дана сегодня в «Российской газете». Я думаю, что более подробная информация о вчерашней работе тоже будет опубликована если не завтра, то послезавтра — в газету материал мы передали. Желаящим ознакомиться с содержанием вчерашнего разговора мы можем дать стенограмму — не всем депутатам, поскольку стенограмма все-таки на 47 страницах, но желающие могут ее получить. Подойдите ко мне в перерыве.

Такая работа над проектом Конституции и по выработке механизма ее принятия у нас ведется с Советами всех уровней. И последнее. Сейчас уже можно сказать, что Верховный Совет поступил мудро, создав рабочую комиссию, потому что та концепция, которая изложена в проекте постановления Конституционной комиссии, полностью соответствует настроению, которое мы ощутили вчера, слушая мнение о механизме принятия Конституции наших регионов — от районного или сельского, поселкового до областного Совета.

Что касается депутатов, то, естественно, и членам, и не членам Верховного Совета надо находить время, как-то определяться в графике отпусков и обязательно принимать участие в этой работе.

Если будут нужны какие-то материалы, то вчера мы уже согласовали целый пакет материалов: два проекта Конституции, заключения соответствующих институтов по этим проектам, решения, которые мы с вами принимали. Вы такие документы можете получить здесь, в редакционно-издательском отделе у Тамары Витальевны Лазаревой, с тем чтобы поехать не с второстепенными документами, а с официальными материалами, которые здесь наработаны.

[...]

**Председательствующий.** [...]

Следующий вопрос. Пожалуйста, Николай Тимофеевич.

**Н.Т. Рябов.** Уважаемые народные депутаты, уважаемый президиум! По вашему поручению редакционная комиссия в составе народных депутатов Румянцева, Митюкова, Иванова, Рябова, Исакова и Челнокова работала над принятым вами за основу проектом постановления Верховного Совета о порядке учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации и с учетом того проекта, который был ранее представлен от части рабочей группы, выносит на ваше рассмотрение следующие предложения. Они на отдельном листке, на котором помечено: «Вносятся членами редакционной комиссии». Это значит, что четверо членов редакционной комиссии из шести предлагают вашему вниманию доработанный проект постановления с учетом принятого за основу. Вместе с тем двое членов комиссии — народный депутат Исаков и народный депутат Челноков — не согласны с теми поправками (вот на этом отдельном листе), которые вам представлены, и просили сообщить Верховному Совету, что они имеют особое мнение, изложенное ими в отдельном проекте, отпечатанном на развернутом листе. Понятно? Я полагаю, что после того, как я сделаю информацию, надо заслушать народных депутатов Исакова и Челнокова по их особому мнению.

Теперь по самому содержанию наших предложений. Комиссия предлагает вам в проекте постановления, взятом за основу, вместо третьего абзаца пункта 1 и пункта 2 записать новый пункт 2 следующего содержания: «Верховному Совету Российской Федерации совместно с Президентом Российской Федерации — Председателем Конституционной комиссии, Конституционной комиссией и субъектами Российской Федерации провести с 5 июня 1993 г. совещание по вопросам подготовки согласованного проекта новой Конституции Российской Федерации в следующем составе: члены Конституционной комиссии; представители Верховного Совета Российской Федерации; по одному полномочному представителю от представительной и исполнительной власти каждой республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономного округа; представители Президента Российской Федерации; по одному полномочному представителю от политических партий и профессиональных союзов, зарегистрированных в установленном порядке в качестве общероссийских (по рекомендации депутатских фракции)». Это первое положение.

Второе положение: «Согласованный проект новой Конституции Российской Федерации публикуется Верховным Советом Российской Федерации для всенародного обсуждения». И для того чтобы всенародное обсуждение было упрямочено определенным способом, то есть упо-

рядочен прежде всего учет мнений, предложено «Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству совместно с Конституционной комиссией до 15 июня 1993 г. представить Верховному Совету Российской Федерации для рассмотрения проект постановления «О порядке всенародного обсуждения проекта новой Конституции Российской Федерации».

И последнее положение: «Принятие новой Конституции Российской Федерации осуществить в строгом соответствии с положениями Конституции (Основного Закона) Российской Федерации».

Таким образом, проанализировав содержание основного проекта, проанализировав мнение народных депутатов, которые высказывались и на прошлом заседании, члены комиссии пришли к необходимости такого компромиссного варианта, в котором была бы определена возможность существования и работы этого совещания (как вы обратили внимание, мы пишем здесь не «сформировать», а «провести с 5 июня совещание»), в котором бы Конституционная комиссия занимала подобающее ей место. Тем самым подчеркивается, что Конституционная комиссия остается органом, избранным Съездом для подготовки, а не принятия Конституции, но в связи с тем, что после формирования комиссии на первом Съезде произошли существенные изменения во внутригосударственной и внутриполитической жизни Российской Федерации и что полноценное участие субъектов Федерации в процессе подготовки проекта Конституции совершенно необходимо, как необходимо и участие профсоюзного движения и крупнейших политических партий, мы предлагаем вам вот эту формулировку, с тем чтобы снять вопросы и в первую очередь не оставить открытым вопрос: кто будет принимать Конституцию? Мы и сделали такую запись: принятие новой Конституции Российской Федерации осуществить в строгом соответствии с положениями Конституции Российской Федерации (имеется в виду, конечно, действующая Конституция). А она предусматривает, как вы знаете, два варианта: принятие Съездом народных депутатов или референдумом. Для того чтобы не предопределять решение этого вопроса, мы как раз и записали такого рода формулировку.

Еще раз напоминаю, что я веду речь о тексте, который напечатан на отдельном листке, а вверху написано: «Вносится членами Редакционной комиссии».

**Председательствующий.** Какой «Редакционной»?..

**Н.Т. Рябов.** Эти положения дополняют принятый за основу проект и вносятся вместо...



**Председательствующий.** Николай Тимофеевич, здесь все написано: «Вместо абзаца 3 пункта 1 и пункта 2...»

**Н.Т. Рябов.** Совершенно верно.

**Председательствующий.** Хорошо. Сейчас, видимо, будут вопросы. Пожалуйста, первый микрофон. Или у Вас выступление?

**Н.А. Павлов,** *Тюменский национально-территориальный избирательный округ, Тюменская область, член Совета Национальностей.*

У меня есть вопрос.

**Председательствующий.** Пожалуйста.

**Н.А. Павлов.** Николай Тимофеевич! Я хотел Олегу Германовичу этот вопрос задать, но, к сожалению, не дали возможности. Я задаю его Вам.

Прежде чем мы начнем обсуждать, задавать вопросы по конкретным пунктам и потом голосовать, ответьте на вопрос принципиального характера. Скажите пожалуйста, нужно ли так понимать, что если мы будем действовать в соответствии с теми нормами, с тем постановлением, которое Верховный Совет принял всего две недели назад, 29 апреля (вот оно — на обратной стороне листка), то перед нами возникнет угроза того, что нас просто не будет? И что под угрозой того дамоклова меча, который, так сказать, занесен над нами наемными работниками средств массовой информации, мы просто-напросто поддаемся шантажу, проявляем свою уступчивость, то есть «проявляем благоразумие» и так далее? Из этого мы исходим или из чего-то другого? Если из чего-то другого, то я бы хотел, чтобы Вы пояснили: из чего же мы исходим, отказываясь от того плана-графика работы, который мы здесь, находясь, как мне кажется, в трезвом виде, приняли 29 апреля, и который называется «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации»? И как мы выйдем, принимая 29 апреля одно, а сегодня, 20 мая, — совершенно другое? Мне бы хотелось получить пояснение относительно логики наших действий. Спасибо.

**Н.Т. Рябов.** Николай Александрович! Я полагаю, что постановление «О завершении работы над Конституцией Российской Федерации» и проект постановления о порядке учета предложений субъектов Российской Федерации и согласования проекта новой Конституции не противоречат друг другу. Происходит дополнение, расширение, по существу, конкретизация этого процесса. Это первое.

Второе. Можно исходить из разных посылок для того, чтобы определиться по этому вопросу. Можно исходить из посылки, повторяю, противостояния и конфронтации, а можно исходить из посылки поиска форм сотрудничества, выработки единых действий и даже компромисса, кото-

рый бы не нарушил требований действующей Конституции (находился бы в рамках Конституции), компромисса политических сил. И мы полагаем, что альфой и омегой наших действий парламент должен сделать идею сотрудничества, идею консолидации, а не идею разобщения, к которой нас подталкивают определенные силы со стороны Президента. Именно этим продиктована, если говорить в самом общем виде, такого рода идея.

Значит ли это, что исключается утвержденный Верховным Советом порядок завершения работы над проектом Конституции? Нет, конечно. Значит ли это, что прекращает деятельность Конституционная комиссия? Нет, конечно. Но если мы привлечем людей к этому процессу, не под эгидой Верховного Совета и не под эгидой Президента, а объединив в этой работе их усилия, а также усилия субъектов Федерации, Конституционной комиссии, то, полагаю, мы, с одной стороны, ничем не нарушим конституционный процесс подготовки и принятия Конституции, а с другой стороны, продемонстрируем всем противостоящим политическим силам нашу готовность к сотрудничеству. И, естественно, это будет серьезным шагом в деле укрепления авторитета и позиций Верховного Совета.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**В.А. Бойко.** Уважаемый Николай Тимофеевич, будьте добры, разъясните, что означает положение: «— по одному полномочному представителю от политических партий и профессиональных союзов, зарегистрированных в установленном порядке в качестве общероссийских (по рекомендации депутатских фракций)»? »

И у меня будет небольшой второй вопрос.

**Н.Т. Рябов.** Вера Александровна! Вопрос о том, надо или не надо привлекать к этому процессу политические партии и движения, профсоюзы, обсуждался и в комиссии, и перед этим достаточно подробно, и мы пришли к выводу, что это не помешает. Учет мнений не помешает. У нас происходил очень интересный процесс: например, многие партии выросли из депутатских фракций, были и обратные явления. Чтобы, с одной стороны, учесть этот процесс, отразить его, а с другой стороны, чтобы не было беспредельным количество представителей политических партий и движений, которые будут участвовать в работе этого совещания, мы и предложили эту формулировку. Она как бы согласовывает кандидатуры и «связывает» общее количество участников совещания. И последнее. Ведь вопрос о проведении совещания решают Конституционная комиссия, субъекты Федерации, Президент и Верховный Совет. И это еще один ограничитель количества людей, которые могут участвовать в ра-

боте этого совещания от политических партий и движений. Таким образом, мы имеем представительство, учет мнений наиболее крупных фракций. Но в то же время ограничиваем количество участников, чтобы список не был безмерным.

**В.А. Бойко.** Николай Тимофеевич, в таком случае у меня маленькое предложение: включить сюда по одному полномочному представителю от политических партий, общественных движений и профессиональных союзов, зарегистрированных определенным образом. У нас есть общественные движения российского значения, и я думаю, они также имеют право на выражение своего мнения. То есть добавить общественные движения.

**Н.Т. Рябов.** Спасибо.

**Председательствующий.** Пожалуйста, третий микрофон.

**В.Н. Любимов.** Три коротких взаимосвязанных вопроса. Первый. Уважаемый Николай Тимофеевич, не могли бы Вы сказать, сколько, таким образом, появляется всего, количественно, участников совещания? Судя по тому, что Вы здесь изложили: на основании юридических документов, зарегистрировано и так далее... То есть, сколько же конкретно человек будут участвовать в этом совещании?

**Н.Т. Рябов.** Сразу отвечать, Вячеслав Николаевич?

**В.Н. Любимов.** Как считаете нужным.

**Н.Т. Рябов.** По нашим подсчетам, если брать общий кворум, то всего около 200 человек — комиссия, представители и так далее.

**Председательствующий.** Вот подсказывают: тысяча человек. *(Шум в зале.)*

**Н.Т. Рябов.** Ну, это Филатов может сказать: тысяча человек. Ведь мы о чем ведем речь? Если говорить о представителях Президента и Верховного Совета, то на паритетных началах их будет, скажем, по семь, по десять человек. Мы не стали называть цифру, чтобы заранее... Хотя это можно сделать. Итак, считайте: представители Конституционной комиссии, субъектов Федерации — это 180 человек. Ну, пусть около 300, не более.

**В.Н. Любимов.** Николай Тимофеевич, я вношу предложение: не считать. Я не удовлетворен ответом, потому что количественных данных нет.

Второй вопрос. Уважаемый Николай Тимофеевич, скажите, пожалуйста, при таком вашем проекте каков будет баланс сил? Я имею в виду: сколько человек в этой комиссии будет назначено лично Президентом, с учетом того, что им лично назначены даже люди, которые входят в Конституционную комиссию, — это так называемая рабочая группа. А если

развивать мысль дальше, то представители Президента — кто они такие? Те, кто в краях, областях и регионах, или назначенные? Я говорю о полномочных представителях исполнительной власти.

**Н.Т. Рябов.** Вячеслав Николаевич, я скажу Вам так. Количество представителей от Президента и от Верховного Совета надо формировать на паритетной основе. Я бы хотел это даже записать. Скажем, по 7, по 10 или по 15 человек.

Далее. Вы говорите о раскладе сил. Ведь здесь записано: по одному полномочному представителю от представительной и исполнительной власти республики, области. Как это практически делается? Вот уже присылают решения: председатель Совета, глава администрации. Или если не председатель Совета, то заместитель председателя Совета. То есть речь идет не о представителях Президента, а о представителях исполнительной власти.

Если говорить о формальном раскладе сил, то считайте. Конституционная комиссия — это депутаты или нет? Если Вы считаете себя депутатом, то почему другому отказываете в депутатстве, раз он имеет другую политическую ориентацию? Это первое. Второе. Верховный Совет — это депутаты? Депутаты. Далее. От субъектов Федерации многие являются депутатами Российской Федерации? Многие, в том числе и руководители Советов, и руководители органов исполнительной власти. И от Президента (повторяю, это не безмерное количество, а на паритетных началах с Верховным Советом) могут быть лица, которых он посчитает нужными. Вот формальный расклад сил. Фактический же расклад сил зависит, конечно, не от этого. Это Вы понимаете, Вячеслав Николаевич.

**В.Н. Любимов.** И третий вопрос...

**Председательствующий.** Ну что Вы — сразу три вопроса? Ведь много желающих. Давайте следующий. Четвертый микрофон.

**С.Б. Шеболдаев.** В данном случае я с Вячеславом Николаевичем Любимовым согласен. Николай Тимофеевич, а Вы не считаете целесообразным все-таки ограничить численный состав этого совещания, чтобы не получилось тысячи человек? Оно же не будет тогда работать. Это первый вопрос.

И вопрос, связанный с этим. Вот Вы сказали: 7 или 10 человек. Может быть, во второй строке, после слов о членах Конституционной комиссии нам написать о представителях Президента и Верховного Совета (на паритетных началах или на паритетной основе)?

**Н.Т. Рябов.** Спасибо. Я бы с такой формулировкой согласился: действительно, на паритетных началах с каждой стороны, скажем, по 7, по

10 или по 15 человек, чтобы была большая определенность. Это, естественно, не помешало бы.

**Председательствующий.** Пожалуйста, пятый микрофон.

**Из зала.** Я не сторонник такой формулировки, как «расклад сил», поскольку не являюсь сторонником конфронтации. И, тем не менее — одно совещание, один орган и два документа, которые, как показывает трехлетний опыт нашей работы, порой определяют основополагающие для принятия решений вещи: регламент, порядок работы и другие организационные моменты. Итак, одно мероприятие и два документа. Я имею в виду указ Президента, которого все ждут, и то постановление, которое Вы нам предлагаете. Как Вы считаете: как этот дуализм в организационном плане будет преодолен?

**Н.Т. Рябов.** Спасибо. Совершенно справедливый вопрос. Я полагаю, что если это совещание по вопросам подготовки Конституции будет не при Президенте, появится реальная возможность самому совещанию выработать положение о его работе, то есть внутренний регламент. Если мы, уклоняясь от участия в этом совещании, допустим ситуацию полного действия этого указа, то тогда, естественно, это будет действительно совещание при Президенте, и оно наверняка будет действовать по тому регламенту, который определит Президент. Какой выход? Выход: принятие положения о порядке его работы, подготовке согласованного постановления.

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги! Наверное, хватит задавать вопросы. Давайте обсудим... Последний вопрос? Хорошо, шестой микрофон.

**И.В. Галушко.** Уважаемый Николай Тимофеевич! Я понимаю, что этот документ мы принимаем как ответ на инициативу Президента в связи с совещанием. В этой связи два вопроса организационного плана. Первый. В каком качестве на этом совещании будут выступать представители Верховного Совета? Они будут выступать в индивидуальном качестве, либо это будет коллектив, вырабатывающий единое мнение, либо это будет группа людей, связанных волей Верховного Совета?

Второй вопрос. В какой степени, скажем так, рабочего согласования наши предложения находятся с тем, что делает сейчас Президент? Я располагаю информацией, что Шахрай, Котенков на Дальнем Востоке собирают руководителей Советов, администраций и трактуют свою форму представительства, форму проведения совещания и так далее. На какой стадии согласования этот вопрос находится с президентскими структурами?

**Н.Т. Рябов.** Итак, в каком качестве должны выступать представители Верховного Совета? Я полагаю, не в личном, а в качестве представителей Верховного Совета, и они должны проводить там линию Верховного Совета. Так же, как представитель, скажем, субъекта Федерации, посланный по решению Совета, естественно, обязан поступать аналогичным образом. Это первое.

К вопросу о представительстве и так далее. Весь смысл инициативы, которая вам предлагается, как раз и заключается в том, чтобы данному процессу — процессу создания этого совещания — придать цивилизованный, правовой характер, объединяющий все важнейшие политические силы для решения важной задачи. Да, совершенно верно, сейчас нас все время толкают на конфронтацию, заявляют: указ Президента готов — там будут пять палат и так далее. Но если мы поддержим идею, и это совещание соберется 5 июня, то ведь мы будем говорить не о том, что согласны с системой пяти палат, а, может быть, будем предлагать совершенно иную организацию работы совещания. И тогда, естественно, наш голос там будет.

**Председательствующий.** Хорошо. Спасибо, Николай Тимофеевич. Присаживайтесь.

У нас сейчас будет перерыв. Пожалуйста, подумайте над следующим. Ясное дело, что такие поправки принимать просто невозможно, если мы не потеряли разум. Вот здесь последнее предложение такое: «Принятие новой Конституции Российской Федерации осуществить в строгом соответствии с положениями Конституции (Основного Закона) Российской Федерации». Оно только прикрывает неконституционность всех этих поправок. Вот ведь что имеется в виду: отстраняется Верховный Совет и отстраняется Конституционная комиссия. Не знаю, Николай Тимофеевич, Вы-то, как юрист, могли бы не предлагать такие неконституционные действия. Я гораздо больший миротворец, чем Николай Тимофеевич, но тем не менее намерен действовать в строгом соответствии с действующей Конституцией.

Что следовало бы добавить, Олег Германович? Одну формулу, о которой мы с Вами говорили (это напрашивается): при доработке Конституции Верховному Совету и Конституционной комиссии использовать формы и методы, примененные в процессе согласования Федеративного договора. Об этом мы договаривались с председателями на недавнем совещании. Вот эту формулу, во-первых, можно использовать. И, наверное, некоторые другие. Причем речь должна идти, конечно, о консультационных группах, может быть, при Конституционной комиссии, или при

Верховном Совете, или при Президенте. Кто будет это определять? Члены Конституционной комиссии, представители Верховного Совета.

Явочным порядком начинается процесс развала конституционных структур. Это непозволительно. Поэтому прежде чем обсуждать эти вообще-то невозможные для обсуждения вопросы, внесите соответствующие изменения в свои поправки. Иначе, извините, я вынужден буду воспользоваться правами Председателя и снять этот вопрос. В конце концов, нам вполне достаточно того постановления, которое мы приняли 29 апреля.

Пожалуйста, Олег Германович. Второй микрофон.

**О.Г. Румянцев.** Я считаю, что после обеда мы не должны ограничивать время этого обсуждения. Оно очень важное. С тем чтобы внимательно выслушать максимум людей записавшихся для выступления, представителей фракций. Вопрос действительно важный. Не надо его снимать, надо обсудить. У нас нет готовых рецептов.

**Председательствующий.** Олег Германович, я с Вами согласен. Будем обсуждать.

**О.Г. Румянцев.** Может быть, сегодня до конца заседания...

**Председательствующий.** Но на обсуждение вынесен вопрос, выходящий за рамки конституционного действия. Вы посмотрите, какие у вас беспомощные ссылки: кто-то нарушает закон — чтобы сблизиться, давайте пойдем навстречу, нарушая закон, то есть выйдем за рамки из Конституции и найдем компромисс. Посмотрите, какие беспомощные суждения.

Давайте так: пусть нас называют какими угодно «конфронтерами», но мы будем действовать жестко в плане закона. Закон и Конституция. Все. И никакого отхода от требований закона. На сегодняшний день у нас три конституционные структуры: Съезд, Конституционная комиссия, Верховный Совет. Все. Другое дело, как мы будем использовать весь огромный потенциал нашего общества. Вот здесь, пожалуйста, предлагайте самые разумные идеи. Поэтому во время перерыва я прошу исходить из того, что должны быть приняты разумные решения. Неразумные решения здесь сегодня приняты не будут.

Перерыв. Приятного аппетита.

*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги, прошу записываться по электронной системе.

Уважаемые коллеги, один час нам хватит? Тогда ставлю на голосование время: общая продолжительность обсуждения — один час, время выступления — 5 минут. Пожалуйста, прошу голосовать.

**Результаты голосования**

За.....	105
Против.....	0
Воздержалось.....	2
Голосовало.....	107
Не голосовало.....	140

Решение принимается.

Первый кто у нас был? Захаров Михаил Михайлович, пожалуйста. Подготовиться депутату Медведеву. Нет? Тогда Медведев. Подготовиться депутату Тихонову. Пожалуйста, Николай Павлович.

**Н.П. Медведев**, *Пролетарский национально-территориальный избирательный округ, Мордовская ССР, член Совета Национальностей.*

Уважаемый Руслан Имранович! Уважаемые коллеги! Мы обсуждаем, наверное, один из важнейших на сегодня вопросов — вопрос принятия новой Конституции. Мы проработали три года. Естественно, сегодня такой момент, когда от нашего решения может зависеть то, каким образом вся наша парламентская работа будет двигаться дальше. Потому что действительно главный вопрос — о принятии Конституции, о процедуре принятия — придется решать нам, а не общественным движениям и даже не представителям исполнительной власти в лице президентских структур, так как пока у нас есть старая Конституция, мы должны, конечно же, в первую очередь (хочу это особо подчеркнуть) действовать в рамках того конституционного пространства, которое у нас сегодня существует.

Тот процесс, который идет на местах, конечно же, ни к чему, кроме как к большому разладу и разводу политических сил на разные полюсы, не приводит. Я позавчера приехал из республики. Собираются представители исполнительной структуры власти и обсуждают Конституцию. Я хочу сказать, что, когда они обсуждают Конституцию, они иногда не понимают, что обсуждают. Почему? Потому что те люди, которые собрались в зале, не видели Конституцию. И пусть не обижаются, если даже и видели, то читали через строку.

В основном этим делом занимались мы, но мы почему-то просто остались в стороне. Если не в стороне, то идем параллельно. Особенно в последнее время, когда решаем оперативно или не оперативно вопросы процедуры принятия Конституции. Сегодня на заседании Верховного Совета мы, хотим или не хотим, должны решить два вопроса. Первый вопрос — это вариантность Конституции, которую надо свести, наверное, в один проект.

Насколько я владею информацией, особенно из разговоров с руководителями республик, Руслан Имранович, республики не будут при-



нимать ни президентский вариант, ни наш вариант. Они прямо говорят: пока вы в Верховном Совете, в верхних эшелонах власти не придете к какому-то единому варианту проекта, мы не будем принимать никаких решений. И я сейчас говорю: примите какие-то решения на уровне Верховного Совета республики. Они отвечают: не будем принимать, пока вы не придете к какому-то единому проекту. Но это как бы второй вопрос.

А первый вопрос: каким же образом все-таки выработать сейчас единый вариант? Мне представляется, что нужно и можно это сделать только методом компромиссов. Когда мы будем строго абсолютизировать нашу точку зрения: есть нормы по старой Конституции, и не будем признавать никаких компромиссов, конечно, мы не выйдем из этого, прямо скажем, кризисного положения.

Еще раз хочу подчеркнуть то, что касается процедуры. Конечно же, процедуру определять должны мы, потому что это наше конституционное право. Исполнительную власть, как вы знаете, я очень уважаю и уважаю президентские структуры, но вместе с тем я первый из тех, кто, так скажем, без оглядки всегда шел с ними, сегодня им прямо говорю: извините, вы занимаетесь не своим делом. В первую очередь этим делом должен заниматься Верховный Совет. Если вы хотите внести свою лепту, ради Бога, приходите в Верховный Совет, приходите в соответствии с Конституцией туда, где этим делом должны заниматься, и давайте вместе решать. Но вместе с тем, Руслан Имранович, мы должны все-таки учитывать мнение, которое имеется у президентской команды и у различных политических движений и партий. Без такого учета мы, конечно, можем принять новую Конституцию, но эта новая конституция просто не будет работать.

В заключение хочу сказать следующее. Без консенсуса, без компромисса и без политической стабильности мы дальше продвигаться не будем. И чем быстрее мы это поймем, и чем быстрее поймут это высшие должностные лица, тем более быстрыми шагами мы будем продвигаться вперед в конституционном процессе. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово Тихонову Владимиру Агеевичу. Подготовиться депутату Павлову.

**Тихонов В.А., Свердловский территориальный избирательный округ, Красноярский край, член Совета Республики.**

Я хотел бы остановиться на трех моментах.

Первый момент. Что у нас сегодня главное — принятие Конституции или какие-то иные вопросы? Мне кажется, здесь ответ однозначный. Ясно, что никакая конституция не мешает нам осуществлять реформы. Я не знаю ни одной нормы Конституции, которая мешала бы нам это де-

вать. Абсолютно все, что нас не устраивает, что нам мешает... Посмотрите, мы более 300 поправок внесли в Конституцию.

Сегодня поэтому утверждение, очередное ложное утверждение, что якобы Конституция мешает нам осуществлять реформы, — это или заблуждение, или лозунг, сознательно брошенный для того, чтобы, во-первых (это показывает анализ), действительно уйти от ответственности за провалы экономической реформы и, во-вторых (мне кажется, это более главное), втянуть нас в так называемый конституционный процесс и дать возможность продолжать ту авантюристическую политику, политику шоковой терапии, которая уже привела к развалу экономики, социальную сферу, науку, образование, культуру и которая действительно тащит нас в пропасть. Мы действительно отвлечены. Посмотрите на решения седьмого Съезда, они же абсолютно не выполняются. И мы наметили обсудить результаты экономической реформы в июне на десятом Съезде. А мы теперь втягиваемся в конституционный процесс. Ясно, что они пытаются выиграть время, чтобы продолжать политику шоковой терапии.

И поэтому я думаю, что нам нужно быть логичными, последовательными до конца. Мы должны осуществлять реформы, но реформы в интересах народа, и не позволять проводить дальше антинародную, антигосударственную, антинациональную политику. Это первое, что я хотел бы сказать. Потому что за этим конституционным процессом скрывается именно желание продолжать дальше эту губительную политику.

Второе. Есть ли необходимость принятия новой Конституции? Давайте подумаем: мы ведь действительно не проводим реформы, мы осуществляем выбор путей развития, то есть выбор новой общественной системы. Мы еще не выбрали. Так что же мы должны закреплять в Конституции?! Ведь Конституция закрепляет сложившиеся, устойчивые отношения в обществе, в том числе экономические, социальные и политические. А что мы будем закладывать, задумайтесь? Почему американская конституция действительно устойчива? Потому что американские законодатели четко поняли требование времени. Они заложили в конституцию те отношения, которые обеспечили и обеспечивают развитие Соединенных Штатов Америки. А что мы закладываем? Мы же еще не выбрали. Мы отвергли политику, которая действительно приводит к катастрофе, но другого еще не выбрали. Ясно, что время для новой Конституции не наступило. Мы это тоже должны четко понять.

И третье. Я полностью согласен с мнением, что нарушать конституционный процесс ни в коем случае не позволительно никому — ни Президенту, ни каким-либо другим общественным или государственным си-

лам. Ведь мы — депутаты — пришли сюда... Народ нам доверил решать его судьбу под флагами установления правового государства, гражданского общества. А что мы делаем? Те же демократы, которые действительно ратовали за демократическое и правовое государство, сегодня попирают законы, вытирают о Конституцию ноги. Мы не должны позволять этого делать! Мы должны рассматривать все вопросы конституционного развития только в пределах конституционного поля.

И о содержательной стороне. Безусловно, Верховный Совет, органы представительной власти являются хребтом демократического общества, без них оно не может существовать. Конечно, мы обязаны учитывать настроения, пожелания и позиции различных политических, общественных и профсоюзных движений. Несомненно, нужна какая-то комиссия (пусть неконституционная, но комиссия), которая выработала бы свои предложения для нас, законодателей. Нужен учет общественного мнения. Мы не должны замыкаться в себе. Безусловно, такое совещание для обсуждения содержательных вопросов нам необходимо. Это мы должны предусмотреть в нашем постановлении.

**Председательствующий.** Слово предоставляется Павлову Николаю Александровичу. Подготовиться депутату Захарову Андрею Александровичу.

**Н.А. Павлов,** *Тюменский национально-территориальный избирательный округ, Тюменская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемый президиум, уважаемые коллеги! Я редко выхожу на трибуну «с бумагами». Но сегодня не удержался, попросил вчерашнюю газету «Известия» и хочу вам зачитать один фрагмент из брифинга господина Филатова, нашего коллеги, который работает главой Администрации Президента. Цитирую по газете «Известия» за 19 мая. Он сказал буквально следующее: «Ключевой вопрос, конечно же, как принимать новую Конституцию. Есть два варианта: Съездом или путем референдума. Если Съездом, то существует два момента: правовой и морально-политический. Легитимности Съезд уже не имеет, о чем свидетельствуют итоги голосования. Кроме того, начиная примерно с шестого Съезда, большинство депутатского корпуса выступало против Президента, давало отрицательную оценку реформам, тогда как в обществе мнение иное. Если отдать конституционный процесс Съезду, это означает проявить неуважение к народу».

При всей важности проектов, которые нам предложены, и аргументов, которые здесь высказывались (думаю, и будут еще высказаны), ключевым моментом является ответ на простой вопрос. Либо у нас присутствует политическая воля, которая может выражаться только в одном —

в буквальном, формальном, стопроцентном, неуклонном, абсолютном следовании закону (только в этом наша политическая воля и может проявляться), либо нужно просто сказать и поприветствовать некоего профессора Миграняна, который говорил о том, что переход от тоталитаризма к демократии может быть только через авторитарный режим. Вот в чем суть вопроса! И на это каждый должен сам себе ответить и потом нажать соответствующую кнопку при голосовании... Строго говоря, это все прекрасно понимают. Таких людей, которые бы этого не понимали, здесь просто нет. Тот проект Конституции, который написан Шахраем и Алексеевым и внесен Президентом, собственно, не имеет права даже на рассмотрение, потому что именно Президент вносил на Съезд от имени Конституционной комиссии проект Конституции, который был разработан под его непосредственным руководством, с преогромной активностью его самых яростных и самых, я бы сказал, ярких сторонников, в частности господина Варова, господина Шейниса, частично господина Румянцева и многих других господ и даже товарищей. Затем он был на Съезде обсужден, отдан Верховному Совету. Верховный Совет «постатейно прошелся». Опять был внесен на Съезд и, наконец, на шестом Съезде был принят как основные положения. Причем Президент публично на весь мир объявил, что это прорыв в законодательстве, что это Конституция будущего, Конституция на века и так далее. После того как Основные положения Конституции одобрены Съездом, остается лишь их доработать. Строго говоря, никаких новых инициатив не может быть, тем более от председателя Конституционной комиссии. Почему? Потому что есть Конституция Слободкина... Она, между прочим, принята, и принята социально очень активной частью наших граждан в Нижнем Новгороде — рабочими и крестьянами. Вы засмеетесь и скажете: какие же они рабочие и крестьяне? А я засмеюсь и скажу: а какие это законодатели, назначены Президентом, соберутся 5 июня и примут что-то? Вот ведь о чем идет речь-то. И чья активность будет больше через три месяца или полгода я, например, затрудняюсь ответить.

Даже при всех политических симпатиях к президентскому проекту (у кого-то они наверняка имеются) нужно отдавать себе отчет в том, что коль скоро в конституционном строительстве начинается столь вопиющий беспрецедентный произвол, то этот произвол не ограничится только одним спектром политических сил. Такой произвол будет проявлен и со стороны другой части политического спектра. Неужели это непонятно?! Неужели любителям компромисса, которые сегодня нас к нему призывают, непонятно, что путь, на который они нас толкают, — это путь в никуда, это путь к реальному появлению реального, а не мифическо-

го, двоевластия. Как только соберется так называемое Конституционное совещание (если оно нашим решением будет «освящено») при участии различных политических партий и движений, — мы, уважаемые товарищи и господа, получим ВЦИК! Вот что мы получим, только с другим идеологическим знаком. Что такое ВЦИК? Задумывался ли кто-нибудь, что такое было двоевластие в России после крушения горячо мною любимой монархии? Вот когда мы получим реальное двоевластие.

Поэтому совершенно четко нужно себе ответить на вопрос, какая, извините, это может быть Конституция, если вы собираетесь или я собираюсь писать Конституцию под угрозой приставленного к виску дула револьвера. А речь ведь идет именно об этом. Нам мягко, тактично, вежливо, ласково, интеллигентно намекают: если вы проявите неуступчивость, то с вами будет покончено. Вот что выносятся за скобки, вот что витает в воздухе! И каждый в глубине души это понимает. И я Вам это прямо говорю, господин Филатов! Я оставляю за скобками то, что Вы сказали на брифинге. Цитирую: «Поэтому, на мой взгляд, — сказал С.Филатов, — самый легитимный путь — референдум. Однако, — подчеркнул он, — многое будет зависеть от депутатского корпуса, изберет он путь согласия или конфронтации». То есть яснее не скажешь. Речь идет о том, что в отношении нас использован механизм простого и ясного шантажа. Это каждому понятно. Сегодня перед нами не стоит вопрос: согласимся ли мы на компромисс или не согласимся, а перед нами стоит вопрос: испугаемся ли мы этого шантажа или не испугаемся. Лучше быть разогнанными силой, чем писать Конституцию под угрозой разгона.

Я считаю, что первый путь предпочтительнее. Пусть тот, кто хочет нарушать закон, попробует это сделать. Ответ на это мы найдем достойный!

**Председательствующий.** Слово предоставляется Захарову Андрею Александровичу, подготовиться депутату Сергееву. Выступающих прошу укладываться в пять минут.

**А.А. Захаров,** *Благовещенский территориальный избирательный округ, Амурская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемые коллеги, уважаемые гости! Я хотел бы поделиться некоторыми соображениями по обсуждаемому сегодня вопросу. Безусловно, меня, как и многих других, абсолютно не радуют шаги, в последнее время предпринятые Президентом на конституционном поприще.

Я все-таки хочу, чтобы Конституция моего государства принималась конституционными методами. Но, по-моему, две конституционные комиссии на одну страну — это «перебор», даже если эта страна — самая демократическая страна в мире.

Я надеюсь найти здесь единомышленников в том, что президентская Конституция в нынешнем ее виде должна стать объектом довольно серьезной критики. В ней есть моменты, с которыми категорически нельзя согласиться. Прежде всего — это авторитарная модель управления обществом. И второе — это ущемление прав краев и областей по сравнению с другими субъектами Федерации.

Но, несмотря на то, что мне проект не нравится, я думаю, что у этой проблемы есть еще одна сторона. Она заключается в том, что после референдума (принимаем ли мы его итоги или нет, нравятся они нам или нет) нам очень трудно делать вид, будто бы этого проекта не существует. Поэтому нельзя ставить крест на президентских инициативах, мы должны их учитывать, иначе, об этом надо говорить совершенно открыто, нас — Верховный Совет и Съезд — ждет вытеснение на периферию общественной жизни. Мы никому не будем нужны, просто прекратим свое существование как политический институт.

Этой опасности мы должны обязательно избежать. И если мы не хотим потрясений в нашем обществе, если хотим выйти из нынешней трудной ситуации законным и цивилизованным путем, то нам надо сотрудничать.

Итак, мы «обречены» на сотрудничество. Возникает вопрос: каким образом сотрудничать, поскольку нам сегодня задают достаточно жесткие условия игры? Отчасти мы виноваты в этом сами. Если вспомнить последние съезды, то некоторые моменты там были таковы, что оставалось только руками развести, настолько наш Съезд неуступчив и не способен к компромиссу. Но тем не менее эти жесткие условия игры надо иметь в виду.

Как же сотрудничать? Здесь могут быть следующие соображения. Во-первых, Конституционное совещание. Исходя из того, что итогами референдума нам заданы достаточно жесткие условия игры, Конституционному совещанию мы должны были бы сказать «да». Но деятельность этого органа должна быть серьезно и жестко регламентирована. Я отчасти разделяю опасения уважаемого коллеги Павлова, хотя не согласен с ним в основном. Думаю, сейчас не время для таких выступлений, которые объективно направлены на конфронтацию, а не на стабилизацию. Тем не менее, это совещание надо попытаться взять под контроль. Если мы сможем подключиться к этому процессу, тогда, может быть, что-то у нас получится.

Что касается принятия Конституции, то тут на компромисс, на мой взгляд, должен идти Президент. Конституцию должны принимать только те структуры, которым это предписано ныне действующим Основным

Законом государства. Что касается разговоров: Съезд Конституцию не примет, то я боюсь здесь политической игры. Опыт показывает, что мы становимся тем более покладистыми, чем более нелепые инициативы исходят от исполнительной власти.

Я напому вам ситуацию с законом о банкротстве. Мы не могли его принять после трех чтений до тех пор, пока Президент не разразился таким указом, после которого нам ничего не оставалось делать, как принять закон о банкротстве.

Думаю, нечто подобное будет и на этот раз. Мы, устрешенные президентским проектом Конституции, на Съезде примем румянцевскую Конституцию (по имени одного из авторов).

Еще раз повторяю: сегодня президентский проект Конституции, нравится он нам или нет, — это факт, и прятать голову, как страус, от этого факта, мы с вами не можем. В конституционной битве победителем окажется тот, кто выступит большим миротворцем, кто проявит больше доброй воли.

Мне думается, что сегодня, принимая решение, мы имеем возможность проявить свою миротворческую суть. И я надеюсь, что мы на этом миротворческом поле способны «обыграть» Президента. Думаю, что мы именно так и поступим.

**Председательствующий.** Не надо никого обыгрывать: мы не игроки.

Слово — Сергееву Евгению Васильевичу. Подготовиться депутату Бенову.

**Е.В. Сергеев, Шахтинский территориальный избирательный округ, Ростовская область, член Совета Республики.**

Уважаемые коллеги, только что выступивший Андрей Александрович Захаров, мне кажется, изложил те основные аргументы, о которых хотел сказать и я. Поэтому мне остается только присоединиться к нему и кое-что добавить.

Действительно, для меня, как для депутата, решающее значение имеет ответ на четвертый вопрос референдума. Хотя этот ответ и не получил юридической силы, для меня он, например, набрал достаточно моральной силы, чтобы сделать вывод о том, в какой степени народ нуждается далее в наших услугах. Если мы не будем этого учитывать, то мы просто политически не состоятельны. Те институты демократии, в которых мы с вами участвуем, создавались не нами, а под давлением прежнего тоталитарного и победоносного сознания.

Поэтому волей или неволей нам приходится искать новые формы демократии, новые институты. В связи с этим я не вижу ничего дурного

в предложенной идее Конституционного совещания и не вижу оснований отворачиваться от этой идеи. Более того, единственный способ предотвратить сегодня раскол, его распространение «в глубину», в толщу нашего общества, — это исключить перед местной властью возможность труднейшего выбора, перед которым мы ее поставили: ты за кого, ты за какой проект и так далее. Лучший способ освободить ее от этого выбора — это наше сотрудничество с Президентом в том, чтобы предложить народу единый проект Конституции. Форма участия в Конституционном совещании (а это совещательный орган, он не будет принимать Конституцию) для нас — это форма участия в становлении гражданского мира в России.

**Председательствующий.** Слово — Бенову Геннадию Матвеевичу.

Подготовиться Румянцеву.

**Г.М. Бенов,** *Тихорецкий национально-территориальный избирательный округ, Краснодарский край, член Совета Национальностей.*

Я хотел бы начать выступление с референдума и спекуляции вокруг его итогов, с того, что «добро» Президенту и его команде дало всего на всего 40 миллионов из 107 миллионов избирателей. Можно ли здесь говорить и кричать на весь мир о внушительной победе? И если говорить о победе, то над кем? Над этими 67 миллионами, которые либо не пришли, либо голосовали против?

Я думаю, что здесь Президент и его команда передергивают карту. Удивляет позиция Конституционного Суда, пересмотревшего решение девятого Съезда народных депутатов, которое логично вытекало из вопросов, выносимых на референдум. Первый вопрос я даже вообще могу отбросить. А что касается второго вопроса, то его никак нельзя было оценивать по количеству сказавших «да» из принявших участие в голосовании. И не раз на Съезде подчеркивалось, что никакая реформа не пойдет, если она не будет поддержана основной массой населения. Реформа, которая поддерживается одной третью, — это то, что должно навязываться, как сегодня нам навязывается этот конституционный спор. И не только Верховному Совету, но навязывается субъектам Федерации, лидерам различных политических течений, партий, общественных объединений и профсоюзов.

Что касается опасной активности в наступлении на представительные органы власти, на Съезд, на Верховный Совет, то в последнее время эта направленность и не скрывается. И в средствах массовой информации идет оголтелая пропаганда, мы это уже отмечали. Стыдно бывает на встречах с избирателями, когда вопрос задают: «Как же так, ни Верховный Совет, ни Съезд не могут остановить этот поток лжи и клеветы, ис-



кажений информации об истинной ситуации, которая сложилась в нашем обществе? Почему вы не влияете на средства массовой информации и не боретесь с извращениями, с одурачиванием общественности?»

Конечно, эта новая кампания борьбы — новый поиск врагов, поиск противников, ставящих палки в колеса реформам, которые основная масса населения не поддерживает. Наверное, всю жизнь можно искать врагов и не найти, а находить только сподвижников, оказывающих помощь в проведении реформ.

Заявления о мифической экономической стабилизации, которые звучат из официальных уст президентской рати, Правительства, в частности Шумейко, это же иезуитские заявления, которые вызывают удивление. Заявляется напрямую, что реформа проводится не в интересах сегодняшнего поколения, а в интересах наших внуков. Давайте уничтожим сегодняшнее поколение, но будут ли тогда у нас завтра внуки, для которых проводится сегодня реформа? Может быть, для американских внуков она и проводится...

Я считаю, что предложенный вариант процедуры принятия Конституции — это вариант, опять навязанный для отвлечения внимания от насущных дел и проблем, которыми должен заниматься Верховный Совет, от тех проектов, которые мы в течение многих месяцев не находим возможным рассмотреть и принять и которые необходимы сегодня для того, чтобы успокоить наше общество.

Розыгрыш идет по максимуму. Как говорится, покажут эту приманку, этот, как уже назвали, альтернативный проект — президентский проект Конституции, — а потом снисходительно уступят. Я думаю, что опять это снисхождение, эту уступку мы проглотим, проглотим и не подавимся, в том числе и на Съезде.

Я и на девятом Съезде, выступая, говорил, что это — ошибки наши, ошибки Съезда и Верховного Совета, потому что мы не даем принципиальных политических и нравственных оценок тем отклонениям от Конституции и действующих законов, которые повсеместно допускаются, особенно в последнее время, исполнительной ветвью власти.

**Председательствующий.** Заканчивайте, пожалуйста.

**Г.М. Бенов.** Идея согласования позиций с субъектами Федерации, я думаю, хорошая идея. Только не понятно (я заканчиваю), как этот хурал, в который войдет около тысячи человек, будет рассматривать проект Конституции. Любое согласование должно проводиться только через Конституционную комиссию, которая была утверждена первым Съездом народных депутатов. И любые предложения от всех субъектов

Федерации, от различных политических партий, общественных объединений...

**Председательствующий.** Заканчивайте.

**Г.М. Бенов....** должны обобщаться и учитываться только Конституционной комиссией. И она уже должна выходить с предложением внести единый проект, который будет обсуждаться на Верховном Совете, который будет выноситься на всенародное обсуждение.

**Председательствующий.** Слово — ответственному секретарю Конституционной комиссии Румянцеву Олегу Германовичу. Подготовиться депутату Исакову.

**О.Г. Румянцев,** *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Мне думается, что ситуация, которая сложилась и к которой нас толкают отдельные революционеры, напоминает ситуацию, когда был лозунг: «Пятилетку — за три года». Лозунг «Пятилетку — за три года» или «Конституцию — в два месяца», а еще лучше — в месяц, а еще лучше — до 5 июня. Именно это наносит главный и серьезный ущерб, именно это является самым главным недостатком того подхода, который исповедуют новые революционеры.

Три года Конституционная комиссия боролась за этот проект, уже много раз говорили, что он создан благодаря усилиям, приложенным и Съездом, и Президентом, и Слободкиным, и Шейнисом, и Хасбулатовым, и очень многими представителями субъектов Федерации, и так далее.

Здесь говорят: теория чистого листа. Возможно. Положим мы чистый лист, слева — этот проект, справа — этот проект... Я еще раз повторяю: в одном проекте, нашем, «отстоявшемся» за три года, — демократическая республиканская форма правления, в другом — недемократическая и нереспубликанская форма правления. Не буду оскорблять любимую Павловым монархию, но то, что описано в другом проекте, это недемократическая, нереспубликанская форма правления. Как это совместить? Мне представляется это очень сложным. 70 процентов можно совместить (то, что переписано из нашего официального проекта), но как 30 процентов того, что «изваяли» авторы инициативного варианта будет совмещать или Конституционная комиссия, или какое-либо совещание, Конституционное совещание, я не знаю.

Поэтому я боюсь, что лозунг «Пятилетку — за три года» или «Конституцию — в два месяца, в две недели» приведет к тому, что Конституция будет сделана по принципу «тяп-ляп» на чистом листе. А если Кон-

ституция будет сделана по принципу «тяп-ляп», то и государство будет «тяп-ляп». Это мне представляется очень опасным.

Таким образом, я глубоко убежден, что каким бы ни было собрание (учредительным, сейчас — Конституционным совещанием), оно может закончиться ничем. Я почти убежден, что оно закончится ничем. В этой связи возникает вопрос: мы с вами устрояемся от участия в работе такого совещания или серии совещаний? Мы не указали, сколько будет таких совещаний. Может быть, каждый месяц будет проводиться по два совещания. Я глубоко убежден, что мы не должны устраниваться от этой работы, потому что наш голос, голос сторонников демократической республиканской формы правления, голос сторонников преемственности конституционного строя, стабильности конституционного строя, должен быть слышен на этом и на многих других совещаниях.

Это как фехтование. Мы сегодня фехтуем, уступили на своей дорожке и уже почти «заступили». Сейчас судья может сказать: «Остановились!». И вам дается один метр. Если после этого метра вы отступаете еще раз, то вам присуждается штрафной укол.

Мы должны воевать на другой, чужой половине. Не воевать, а бороться за демократическую, республиканскую форму правления, за принципы демократии и правового государства — на той территории. Мы сегодня отбиваемся от инициатив, исходящих оттуда. Вот почему, я считаю, нужно не уклоняться от этой инициативы, а участвовать в ней. И еще, мне кажется, четко следует оговорить: это чисто консультативное рабочее совещание, оно не формируется, а просто созывается, и оно должно дать рекомендации Съезду.

И поскольку это Конституционное совещание, я уверен, будет бесплодным (Съезд притирался, мы с вами притирались очень долго, а Конституционное совещание «непритертых» людей не сможет выработать нормальное решение), то возникнет другая альтернатива: значит, все-таки Съезд — единственный легитимный (по Конституции) орган власти. Но где гарантия, дорогие коллеги, что наш Съезд примет нормальный проект Конституции? Над этим мы с вами должны очень серьезно работать. В этой связи совещание как голос общественности может сыграть полезную роль. Да, это голос общественности, и Съезд должен воспринять этот голос общественности. Но, может быть, он расколется, этот голос. Не беда: Съезд как высший законодательный орган государственной власти будет способен сегодня абсорбировать эти самые идеи.

Какие есть гарантии, что проект может быть принят? Это центристский проект. Говорят, есть проект инициативный, проект шах-

раевской группы, есть проект Слободкина. Наш проект, проект Конституционной комиссии, вобрал в себя лучшее и с той, и с другой стороны. Это центристский проект. К тому же в нем соблюдена преемственность.

Один депутат зачитывал здесь документ, который взял с собой. Я тоже взял с собой речь Ельцина 2 ноября 1991 г. Вот что говорил тогда Борис Николаевич: «Особо хочу отметить, что имеется определенная связь новой Конституции со своими предшественницами. Несмотря на известные недостатки, которые в них содержались, было немало удачных формулировок, закреплялись некоторые фундаментальные конституционные принципы. И было бы просто неразумно отмахиваться от них при создании проекта новой Конституции».

Тогда председатель нашей Комиссии говорил о преемственности конституционного строя. Я полностью поддерживаю этот его тезис. А сейчас говорят о революционном скачке. Говорят, что тогда было государство, в котором мы с вами избирались, а сейчас создается какое-то новое. Новое государство будет создаваться не только в политическом смысле, но и в территориально-географическом: оно утратит при этом половину своих нынешних территорий.

Я завершаю. Референдум дал добро на продолжение социально-экономических реформ. Какая из норм проекта Конституции Конституционной комиссии мешает продолжению социально-экономических реформ? Это реформы, направленные на создание смешанного государства, а не на перенесение бесконтрольной формы правления из Москвы, которую мы здесь уже постигли вместе с вами, на всю Россию, когда бесконтрольность осуществляется во имя не смешанной экономики, не ради социально ориентированного рыночного хозяйства, а на основе радикальных взглядов одной только партии.

Я глубоко убежден, что мы с вами должны спокойно готовиться к принятию новой Конституции на Съезде, но активно участвовать в любых совещаниях, когда общественность будет вырабатывать на них свои рекомендации.

Спасибо.

**Председательствующий.** Слово — Исакову Владимиру Борисовичу. Подготовиться Михайлову Сергею Андреевичу.

**В.Б. Исаков,** Кировский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Совета Республики.

Уважаемые народные депутаты! В этом зале, я думаю, излишне объяснять, какой трагедией, какой бедой может обернуться неконституционное принятие нового Основного закона — конституции в стране феде-

ративной, многонациональной, а сегодня еще и перегруженной массой социальных проблем. Вы все это отлично понимаете.

Сегодня на пути неконституционного принятия Основного Закона по существу три препятствия. Во-первых, это позиция Верховного Совета, который категорически против этого. Во-вторых, это позиция Конституционного Суда или, по крайней мере, Председателя Конституционного Суда, который тоже однозначно против неконституционного принятия Основного Закона. И, в-третьих, позиция ряда регионов.

Вот уже вторую неделю на Верховный Совет, на отдельных членов Верховного Совета осуществляется сильнейший нажим с тем, чтобы Верховный Совет в любой форме поддержал идею Конституционного совещания, в каком-то виде эту идею легализовал. Почему? Да потому, что авторы этой идеи (надо отдать им должное) — умные и грамотные люди. Они знают, что в Уголовном кодексе есть статья 64 «Заговор с целью захвата власти». Их действия в настоящий момент однозначно подпадают под эту статью Уголовного кодекса, и нет никаких гарантий, что события не развернутся таким образом, что все инициаторы Конституционного совещания не сядут рядком на скамью подсудимых точно так же, как сидят сейчас на этой скамье люди, обвиненные в развале Союза ССР. Больше им от нас ничего не надо. Только скажите, что наше действие законно, и они уже становятся людьми, которые действуют в интересах государства, которые защищены от такого разворота событий. Они осуществляют государственно-полезную деятельность. Какие могут быть претензии, если действия этого Конституционного совещания освящены решением Верховного Совета?

Поэтому, я думаю, нам нужно держаться от этой организации на приличной дистанции. Нам ни в коей мере нельзя освящать ее своим решением. Но это отнюдь не исключает, что отдельные члены Верховного Совета, отдельные фракции (если приглашение Президента последует) примут участие в этом совещании, — пожалуйста, ради Бога. Если оно не выйдет за рамки чисто консультативных функций, ничего предосудительного в этом совещании нет. Но в том-то и опасность и в том-то и предпосылка этого совещания, для того оно и готовится, и сейчас многое говорит о том, что оно выйдет за эти рамки и попытается наградить нашу страну новым Основным Законом.

Я еще раз скажу, что мы не должны освящать это Конституционное совещание своим решением и становиться прямыми соучастниками распада и развала Российской Федерации.

**Председательствующий.** Слово предоставляется Михайлову Сергею Андреевичу. Подготовиться Челнокову.

**С.А. Михайлов**, *Южно-Сахалинский территориальный избирательный округ, Сахалинская область, член Совета Национальностей.*

Мне кажется, что мы сейчас должны определиться. Гарантирует ли предложение, которое внесли члены Редакционной комиссии, что Конституционное совещание не выйдет за рамки закона? На мой взгляд, таких гарантий нет. То, что нам предложено как поправка к постановлению, не дает гарантии того, что эта конструкция не выйдет за рамки закона. Как уже справедливо сказал Исаков, она может выйти за рамки закона, получив благословение Верховного Совета. То есть эта поправка, по-моему, нас не устраивает.

Я очень рад, что Председатель Верховного Совета в последние месяцы встал наконец на защиту Конституции. Если бы это было два года тому назад, мы бы до сегодняшнего состояния не докатились.

**Председательствующий.** Я всегда был таким.

**С.А. Михайлов.** Но понимаете, мы оказываемся в ситуации, когда постоянно находимся в обороне. Мы находимся в обороне, защищая закон и Конституцию. Нельзя в таком состоянии находиться бесконечно: это заведомый проигрыш. Не наш проигрыш — это проигрыш закона, проигрыш Конституции, это проигрыш страны.

Я выйду за рамки темы и скажу, что с большой тревогой смотрю за тем, как действует руководство Верховного Совета в сложившейся ситуации. Отсутствует инициатива, отсутствуют четкие организационные действия. И в значительной мере то, что мы попали в такую ситуацию, связано именно с этим. Думаю, надо немножко более разумно работать.

Я полагаю, что эту поправку принимать нельзя. Но вместе с тем нельзя постоянно находиться в защите и реагировать на сложившуюся ситуацию. Думаю, что ее надо переработать, и если Конституционное совещание будет при Конституционной комиссии и будет контролироваться Конституционной комиссией, если это будет какой-то согласительный орган при Конституционной комиссии, четко установленный Верховным Советом, то в этом случае можно будет принять.

Спасибо.

**Председательствующий.** Слово — Челнокову Михаилу Борисовичу. Подготовиться Шеболдаеву.

**М.Б. Челноков**, *Измайловский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Сейчас часто встает вопрос о том, останется ли будущее Конституционное совещание (если оно состоится) только совещанием или будет участвовать в принятии Конституции.

Я полагаю, что всем нам, хотя бы иногда, нужно слушать Президента Российской Федерации. Совсем недавно на пресс-конференции после совещания глав государств — членов СНГ на вопрос, который я только что поднял (его поднимал кто-то из корреспондентов), Президент ответил: то, как будет приниматься Конституция, решит Конституционное совещание. Прошу вас об этом не забывать.

Сейчас постоянно говорится, в том числе, и выступавшие до меня многие ораторы говорили, о необходимости компромисса. Вообще говоря, я за конструктивный компромисс, если он находится в рамках Конституции и закона, но только за такой компромисс. Я категорически против компромисса с теми, кто выходит за рамки Конституции и за рамки закона.

Напомню, что наш Президент выходил за рамки Конституции более ста раз. Говоря о компромиссе со Съездом, Президент каждый раз предполагает такой компромисс: Съезд и Верховный Совет полностью соглашаются с Президентом. Такой компромисс Президента устраивает. В противном случае Президента никакой компромисс не устраивает.

Я хотел бы напомнить, что уже неоднократно Президент заявлял, что Съезда для него больше не существует, и он со Съездом считается не будет.

Вспомните седьмой Съезд. Мы вроде бы нашли компромисс с Президентом, но на самом деле это было до предела антиконституционно. И что было после этого? После этого все полностью пошло наперекосяк: постановление о защите конституционного строя привело к жуткой дестабилизации конституционного строя в России.

Вы хотите этого сейчас? Тогда нужно идти на компромисс с Президентом.

Мы дали Президенту дополнительные полномочия. Он решил, что они даны навечно и их надо расширять и расширять.

К моему огромному удивлению, еще в марте 1992 года на встрече с одной из депутатских групп, при мне, Президент заявил: проект Конституционной комиссии слишком парламентский, через несколько дней я вам внесу свой проект.

Совсем недавно Президент заявил, что в июне, я надеюсь, будет принята Конституция и тогда с двоевластием (подчеркиваю, с двоевластием) будет покончено. Он имел в виду, что будет только его одновластие и Съезда не будет.

Что происходит у нас сейчас? Я думаю, что очередной компромисс приведет к очередному краху. Мы должны оставаться в рамках конституционного поля, в рамках законности. И если раньше Президент гово-

рил о всевластии Съезда, то теперь для него в его новом проекте, по существу, важен только один раздел — раздел о Президенте. И теперь он хочет ввести абсолютное всевластие Президента. Примеров достаточно много, приведу только один: Президент может распускать парламент в том случае, если парламент не согласится с кандидатурой представленного премьера.

Я полагаю, что в огромной мере трудность принятия нормального решения в Верховном Совете и на Съезде связана с тем, что некоторые депутаты работают не совсем честно. В частности, вы знаете, что есть депутаты, которые перешли в структуры исполнительной власти. Таких депутатов очень много. Полагаю, что процесс не закончен и до сих пор.

На мой взгляд, нужно вывести депутатов, которые работают в структурах исполнительной власти и в Администрации Президента, из состава депутатского корпуса. Нужно ввести нормальный, цивилизованный принцип разделения властей. И я прошу Верховный Совет принять тот проект постановления или подтвердить (я, собственно говоря, вообще не вижу необходимости)... 7 числа он был нами принят. Я считаю необходимым именно на этом остановиться.

Что касается проекта, подготовленного Владимиром Борисовичем и мною, то я просто прошу его рассматривать как запасной вариант, альтернативный, на тот случай, если будут рассматриваться поправки, подготовленные редакционной комиссией, которая там заседала и из которой наверняка очень многие лица вскоре уйдут в президентские структуры. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Пожалуйста, второй микрофон.

**Т.К. Пекарская,** *Промышленный территориальный избирательный округ, Самарская область, член Совета Республики.*

Я вношу предложение провести эту часть нашей дискуссии с трансляцией в прямом эфире.

**Председательствующий.** Я прошу прощения. У меня убедительная просьба прекратить эту практику. Мы действительно вызываем в подобных случаях совершенно справедливое возмущение работников телевидения таким вторжением в их сферу. Вы же сами видите, пользы от этого ноль. Разве у нас не могут быть и свои, закрытые обсуждения?

Пожалуйста, продолжайте.

**С.Б. Шеболдаев,** *Ореховский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Сегодняшняя дискуссия по вопросу о конституционном процессе, на мой взгляд, сильно отличается по своему содержанию и даже по тону от первой дискуссии, которая у нас уже прошла. Я имею в виду ряд высту-



плений (сегодня их гораздо больше) в поддержку более спокойного, более взвешенного подхода и попытки принять этот компромиссный, как некоторые выражаются, но на самом деле, я думаю, единственно продуктивный вариант, который мы сегодня имеем.

Мне лично показалось очень интересным выступление Андрея Александровича Захарова, но вот в одном я хотел бы с ним не согласиться. Он говорил, что чем более нелепы инициативы исполнительной власти, тем более уступчивыми становятся Съезд, Верховный Совет, депутаты. Иногда, к сожалению, чем более нелепы инициативы, тем более неуступчивыми мы становимся. И если ответ на четвертый вопрос (кстати, нас на это и ловят) референдума, по мнению депутата Сергеева, имеет моральный смысл, моральное значение, то, я думаю, он имеет еще и политический смысл.

И мне кажется, что излишне политизированной реакцией, со стороны ряда представителей оппозиции мы обязаны именно тому, что фактически ответ на четвертый вопрос ставит проблему нашей легитимности и в политическом смысле, не только в юридическом. А я бы сказал, что ответ и на первый вопрос, и на второй, как бы мы его ни трактовали, ставит под сомнение оправданность крайних оценок, которые давали оппозиция, «Фронт национального спасения», ожидая соответствующей поддержки со стороны тех, кто голосовал на референдуме, или тех, кто на него не пришел.

Я думаю, что смотреть на все это надо несколько иначе. То, что мы сейчас имеем очень простой выбор — или участвовать в этом процессе, или не участвовать и ждать, когда нас отодвинут, — показывает, насколько мы готовы к тому, чтобы более тонко, более умно реагировать на эти нелепые инициативы.

Кстати, к вопросу о том, кто за Президента, кто против Президента. Сегодня Руслан Иманович дал нам всем установку, что дальше делать с поправкой, подготовленной (по-моему, это не совсем точно было сформулировано) членами редакционной комиссии. Она все-таки была предложена редакционной комиссией, потому что четверо из шести за нее проголосовали, ее поддержали. Так вот, это мы принимать ни в коем случае не можем, сказал нам Руслан Иманович.

После этого сразу был объявлен перерыв, и я услышал очень интересный диалог. Депутат Красавченко поддержал в свое время сказанные с телеэкрана слова депутата Павлова о том, что Руслан Иманович является наиболее тонким и последовательным проводником в парламенте политики Президента. Я не случайно это говорю, я напоминаю о том, какими могут быть оценки, насколько анекдотичными они могут быть

иногда в наших собственных устах. Если отойти от этих всех нелепостей, то можно будет нормально поработать над принятым за основу проектом. Сейчас нам дали пока только пункт 2. Никакие другие замечания не рассмотрены. Между тем я, например, считаю, что можно было бы найти еще более точную формулировку нашего документа, который позволит ввести президентскую инициативу в определенное, юридически обоснованное русло и тем самым обеспечить нормальное развитие этого процесса.

Что я имею в виду? В том листочке, который нам был сегодня роздан, есть постановление Верховного Совета от 29 апреля, на которое сегодня тоже уже ссылались.

**Председательствующий.** Заканчивайте, время. Все, все.

**С.Б. Шеболдаев.** Здесь было сказано, что 10 июня уже следует направить свои предложения...

**Председательствующий.** Сергей Борисович, пока Вы цитировали мысли других депутатов, Ваше время истекло.

**С.Б. Шеболдаев.** Я сейчас цитирую не мысли других депутатов. Я говорю о том, что от этих сроков — 10 июня, сейчас мы говорим даже 5 июня — я предложил бы отойти и спокойно работать по той программе, которую уже наметили.

**Председательствующий.** Сергей Борисович, все, все. Спасибо, так и сделаем.

Слово — Галушко Ивану Васильевичу. Подготовиться Галушко Ивану Емельяновичу. Пожалуйста, Иван Васильевич.

**И.В. Галушко.** Я бы не стал драматизировать ситуацию, связанную с этим совещанием, с инициативой Президента. Я полностью разделяю тревогу, которая была высказана в выступлении депутатов Тихонова, Павлова, Исакова. Но давайте все-таки посмотрим на ситуацию трезво. У меня нет никаких иллюзий относительно политико-моральных качеств тех, кто уважает Президента, и относительно самого Президента. Я не скрою, что на Съезде голосовал за импичмент Президенту и проголосовал бы второй раз, если бы такая возможность мне представилась. Но сейчас речь идет не об этом. Речь идет о том, что все-таки, хотим мы того или не хотим, по инициативе Президента страна втягивается в очередную политическую акцию.

Может ли быть принята Конституция без участия Верховного Совета и Съезда — поставим вопрос так. То есть представим себе, что мы станем героями в белых одеждах, не идем ни на какие компромиссы, не участвуем в обсуждении тоталитарно-монархической Конституции. Процесс идет. Собирается совещание без нашего участия. И наша «неза-

висимая» пресса все подает в таких красках, будто этот злосчастный депутатский корпус устранился от участия в очень важном моменте — обсуждении Конституции, в которой заключается счастье нашего народа, и так далее. То есть идет «промывание мозгов».

В конечном итоге Президент даже может, просчитав все, внести на Съезд свой вариант, потому что он — субъект с законодательной инициативой. Он может внести еще один свой вариант Конституции, а если не он, так другая группа — субъект законодательной инициативы. Съезд не принимает его, вопрос выносится на референдум. На референдуме Конституция принимается.

Может быть такой исход? Скорее всего, таким он и будет. На референдум выносится Конституция в ее нынешнем варианте либо согласованная с нами. Как это происходит, все вы прекрасно знаете на примере прошедшего референдума.

В данной ситуации, я еще раз говорю, у нас две возможности: либо мы участвуем в этом совещании, в обсуждении проекта, который Президент называет своим, хотя Румянцев говорит, что это проект не Президента, конечно же. А в одной из газет высказано мнение, что Шахрай этот проект для себя написал — для будущего Президента. Я эту точку зрения вполне разделяю. Либо мы не участвуем в этом процессе, то есть лишаем себя возможности показать народу, который нас избирал, те слабости, те недостатки, те противоречия, которые имеются в предлагаемом проекте.

Я все-таки считаю, что мы должны в этом процессе участвовать. Другое дело, в какой форме, какими полномочиями наделить тех, кто будет участвовать от имени Верховного Совета в этом совещании.

Во-первых, я не считаю, что в поправке правильно записано, будто Верховный Совет должен опубликовать свой, особый проект. Мы должны обязать наших представителей не отступать от положений Конституции, которая одобрена Съездом, и отстаивать основные идеи, которые имеют преимущества перед президентским проектом. Это во-первых. Если это не получится, Верховный Совет должен определить свою линию дальше: то ли он продолжает участвовать в работе над таким проектом, то ли в любом варианте — на съезд ли, на референдум ли — вносит для голосования свой вариант, одобренный Съездом. Я не думаю, что Президент и его команда, хотя у всех решительные лица и грозные заявления, решатся пойти на неконституционный путь принятия Конституции. То есть приниматься она будет все равно конституционным путем.

Думаю, мы правильно сделали тогда, когда обратились в Конституционный Суд за тем, чтобы он дал свое заключение по поводу действий

Президента по принятию Конституции. Я думаю, что он все-таки поставит точку над «i» и выскажет, что конституционно, а что не конституционно.

Поэтому предлагаю все-таки принять участие в этом совещании, но четко очертить себе границы, в пределах которых мы участвуем, — на уровне обсуждения. Если же это противоречит тем установкам, которые приняты Съездом, тогда мы прекращаем эту работу и четко заявляем о своей позиции. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово — Галушко Ивану Емельяновичу, подготовиться — Митюкову. (*Шум в зале.*)

Давайте посоветуемся тогда. Сейчас выступит Митюков, потом Шуйков и Тарасов. Может быть, дадим им слово, раз записались? И Николай Тимофеевич просит тоже дать ему слово. И надо дать слово Валентину Алексеичу, если вы не против. Все договорились, заканчиваем. Только тогда просьба: может быть, кто-то еще и сократит выступление.

Пожалуйста, Иван Емельянович.

**И.Е. Галушко, Райчихинский территориальный избирательный округ, Амурская область, член Совета Республики.**

Уважаемые депутаты, то, что нам сегодня предлагают, а точнее — навязывают, я хочу сравнить с тем, что мы совершили на седьмом Съезде. Давайте вспомним, как горячо Николай Тимофеевич отстаивал тройственное соглашение, «закомпостировал» мозги депутатам, и мы это проглотили. На другом Съезде он отверг свое же доказательство. В пятницу мы приняли бы постановление, если бы не выступление Николая Тимофеевича. И он снова «сел на коня» и снова пытается нам доказать, что ничего страшного нет в Конституционном собрании, или в Конституционном совете. Вот именно здесь и заложена точно такая же мина, как на седьмом Съезде.

Во-первых, в этом органе будет 90 процентов сторонников Президента. Посмотрите на процедуру выдвижения в состав совета. По одному от исполнительных органов — это 87 назначенных Президентом глав администраций. По одному представителю Президента Российской Федерации значит еще 87 представителей, назначенных Президентом. А это сторонники Президента. Те фамилии, которые есть в указе Президента. Это тоже сторонники Президента. И плюс к этому лужковы, собчаки, поповы и так далее. Вот и сделайте вывод о том, кто будет в Конституционном совете. Это будет не Конституционный совет, а конституционный сговор.

Там будет 90 процентов сторонников Президента и будет предложен проект Президента.

Далее. Николай Тимофеевич, почему Вы выступили в пятницу и сегодня опять звучат два проекта? Есть основные положения, одобренные Съездом, Президентом. Но есть еще четыре проекта, в том числе, и Президент предлагал на одном из съездов свой проект. Есть и другие проекты. Почему Вы о них не говорите?

Говорите, что надо идти на компромисс, надо идти навстречу. Да, надо идти на компромисс. Но нас шантажируют каждый день, и каждый день мы будем идти на компромисс. Да, надо идти навстречу. Надо идти навстречу порядочным людям. Мы с вами идем три года навстречу. И какой сегодня результат? И такой результат каждый день.

Я считаю, что есть конституционные нормы, есть Конституционная комиссия. Если нужно, пусть Президент делегирует представителей Федерации, территорий, своих представителей, и пусть они работают в Конституционной комиссии с правом совещательного голоса. Но при Конституционной комиссии. Порядок обсуждения, принятия тоже есть — конституционный. Ни в коем случае нельзя принимать постановление о создании Конституционного совета. Когда будет обсужден проект Президента, молниеносно выйдет указ, разрешающий этому совету принять Конституцию. А если мы сегодня принимаем постановление по созданию совета, они хлопают в ладоши и говорят: «Спасибо, молодцы. Есть законное решение Верховного Совета».

Вчера по радио прозвучали слова сторонников Президента о том, что в Верховном Совете большая паника и растерянность. И это верно. Это наблюдалось в пятницу, когда мы обсуждали этот вопрос. Четко наблюдалось, что руководство Верховного Совета растеряно. Одни — в одну сторону, другие — в другую сторону.

Я считаю, что надо принять в целом то, что мы сегодня приняли за основу. Если не пройдет, достаточно того постановления, которое было принято 29 апреля. И не отступать, и никаких постановлений о создании Конституционного совета не принимать. И членам Верховного Совета не принимать участия в этом неконституционном сговоре. Возможно, что они будут сидеть когда-то в «Матросской тишине». Я согласен с Афанасьевым, который вчера высказался о том, что сегодня не то время, чтобы принимать любую Конституцию. Есть действующая Конституция, давайте жить по ней. А когда утвердится строй (какой? — Президент сказал, что не социалистический и не капиталистический), тогда, возможно, примем новую Конституцию.

**Председательствующий.** Спасибо. Извините, не могу удержаться от реплики. Может быть, кто-то в руководстве Верховного Совета и растерялся, но ко мне это не имеет равным счетом никакого отношения. Тем

более, я к этому режиму привык с февраля 1991 года. Так что для меня ничего удивительного нет.

Слово — Митюкову Михаилу Алексеевичу, подготовиться Шуйкову.

**М.А. Митюков**, *председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству.*

Уважаемые коллеги! Конституционный процесс, осуществляемый нами и Конституционной комиссией, заведен в тупик. Надо честно сказать, что созданный Конституционной комиссией проект громоздкий, эклектичный, до абсурда наукообразный. Почти два года затрачено на обсуждение того, включать ли Федеративный договор отдельным разделом в Конституцию или не включать. Трехлетние дискуссии привели к тому, что конституционный процесс в республиках опережает этот процесс в центре. Все это в какой-то мере (а не только козни Президента, как полагают некоторые) породило параллелизм в разработке Конституции. Сейчас перед нами дилемма: участвовать ли в доработке проекта на основе двух проектов — проекта Конституционной комиссии и проекта, представленного Президентом, — или игнорировать этот процесс, упершись в проект Конституционной комиссии.

На мой взгляд, если Верховный Совет не желает быть на обочине истории российского парламентаризма, если Верховный Совет не желает учесть общественное мнение, то он может проигнорировать Конституционное совещание.

Но есть другая альтернатива. Если не взять инициативу в свои руки, то хотя бы, по крайней мере, занять решающее место в доработке Конституции, согласовании ее с субъектами. Эта альтернатива заключается в участии, причем, в активном участии, в Конституционном совещании. Сегодня это единственный путь к согласию, а не к дальнейшему нагнетанию конфронтации.

Здесь оппоненты утверждают, что появление Конституционного совещания нарушает Конституцию. Смее заявить, что если это совещание наделяется функциями доработки, согласования текста проекта с субъектами, то это не нарушает Конституцию. И право Съезда — принять Конституцию или вынести ее на референдум. Если не воспользоваться идеей широкого участия политических и общественных сил в доработке Конституции, то процесс принятия Конституции потонет в монотонных процедурах обсуждения проекта на Съезде. Участие Верховного Совета в Конституционном совещании позволит обеспечить достойное место парламентаризма в будущей Конституции, устранить присутствующие в ней элементы авторитаризма.

Поэтому я поддерживаю предложение редакционной комиссии и предлагаю принять решение с учетом поправки Конституционной комиссии. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Слово — Шуйкову Валерию Аверкиевичу, подготовиться Тарасову.

**В.А. Шуйков,** *Чебоксарский национально-территориальный избирательный округ, Чувашская Республика, член Совета Национальностей.*

Уважаемые товарищи! С Президентом, по крайней мере, для меня, давно все ясно, поэтому к нему у меня вопросов уже давно нет. Но сейчас речь идет не о Президенте и даже не о Верховном Совете Российской Федерации, не о нас с вами. В принципе, на мой взгляд, существуют сегодня две перспективы, которые стоят перед нами.

Первое. Мы будем иметь по крайней мере две Конституции. Если Съезд не примет новую Конституцию, то будет действовать старая Конституция, а та группа (или группировка), которая предлагает новый проект Конституции, объявит (или указом Президента, или Конституционным совещанием, или собранием) о том, что принята новая Конституция. Государство фактически будет поставлено на грань не то что распада, а полного самоуничтожения, ибо найдутся политические силы, которые заявят, что они присягают одной Конституции, другие — другой. То же самое будет происходить с регионами.

Второй же путь, к которому, мне кажется, мы должны прийти, — это попытка достичь какого-то согласия, компромисса (хотя мне это слово не нравится) и легитимного принятия новой Конституции.

Что же возможно сделать в этой ситуации? Мне представляется, что надо попытаться сегодня (может быть, это грубо сказано) «оседлать» тот процесс, который уже идет и помимо нас. Хотим мы этого или не хотим, примем мы сегодня решение или не примем, Конституционное совещание, о котором уже заявлено, будет создано, там работа будет проходить, и субъекты Федерации наверняка пришлют туда своих представителей.

Я не хочу цитировать какие-то документы, но в этом зале постоянно нам объясняют: субъекты Федерации за конституционный путь принятия решения, они говорят так и так далее, и так далее. Я просто благодарен Президиуму, что они наконец-то нашли возможность письменно представить нам немного документов. Я вам с первого же листа зачитаю, что...

**Председательствующий.** Он у всех есть, Валерий Аверкиевич. У всех он есть.

**В.А. Шуйков.** Руслан Имранович, я выступаю, поэтому я хотел бы закончить.

В связи с этим субъектами Федерации вносится предложение об образовании согласительной комиссии, которая из двух проектов подготовила бы один, который следовало бы обсуждать. Что такое согласительная комиссия? Разве Конституционное совещание, которое сегодня предлагается в проекте решения, не может быть той же согласительной комиссией? Разве в выступлениях тех, кто сегодня предлагал Конституционное совещание, не говорилось о том, что это действительно для согласия, а не для принятия Конституции? Наверное, это именно так и нужно понимать.

Поэтому я, естественно, поддерживаю ту поправку, которая сегодня предложена к проекту постановления Верховного Совета.

Хотел бы еще одно сказать: в принципе мы сегодня переживаем труднейший период. Я не открою здесь Америки, если скажу: борьба фактически переходит на уровень регионов и переводят ее туда, эту борьбу, фактически федеральные органы власти, которые должны стоять на защите российской государственности, нашего единства. А мы сегодня эту борьбу уже довели до такой степени, что сегодня предлагаем от каждого субъекта Федерации: одного — от исполнительной власти, одного — от законодательной и так далее, и так далее. Завтра начнется весь этот процесс там. Чем это кончится, я думаю, нетрудно предугадать.

Наверное, мудрость Верховного Совета заключается не только в том, чтобы постоянно повторять, что мы за Конституцию и за конституционный путь принятия решения. По крайней мере, ни один из здесь выступавших не назвал ни одну статью Конституции, которую нарушает проект постановления Конституционной комиссии. Никто не мог сказать, что Конституционное совещание созывается в нарушение Конституции. Любое совещание может быть создано, на любом совещании и с любым количеством присутствующих можно обсуждать Конституцию.

Я бы все-таки просил, уважаемые депутаты, подумать не только о Верховном Совете, не только о нас с вами и не о Президенте. С этим давно все ясно и понятно. Дело не в этом. Дело сегодня в государстве. В порыве самоуничтожения мы уничтожили союзное государство и по инициативе федеральных органов власти идем сегодня на уничтожение российской государственности. Мы уже подошли к этому. Давайте все-таки не допустим дальнейшего раскола и распада.

**Председательствующий.** Слово — Тарасову Борису Васильевичу. Подготовиться Сидоренко Юрию Сергеевичу.



**Б.В. Тарасов**, *Волжский национально-территориальный избирательный округ, Самарская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемый Председатель, уважаемые народные депутаты! Я позволяю, чтобы не повторяться, отнять у вас две минуты для некоторых исторических аналогий и параллелей. Когда молодой еще, полный сил генерал Бонапарт прибыл в Париж из Египта, его первое свидание с Национальным собранием, когда он потребовал чрезвычайных полномочий, кончилось тем, что его чуть не задушили, оторвали погон, и полужадушенный он был выброшен в кулуары заседания Национального собрания. Через три или четыре дня (я сейчас точно не помню) он стал первым консулом.

Что ему помогло? Первое: развязанная кампания в печати против Национального собрания. Второе: нашел пятую колонну в Национальном собрании. И третье: пушками разогнал недовольных и голодных.

Прошло столетия. Его ничтожный племянник Луи Бонапарт, который вообще не имел никаких шансов на то, чтобы стать не то что консулом, но и императором, становится им, используя оружие, которое сегодня используется и в нашей стране. Был поставлен вопрос о плебисците. Французский крестьянин, помня о маленьком капрале, поддержал его, и он стал сначала консулом, потом императором.

И вот, наконец, 1933 год: Адольф Гитлер, Гинденбург, кампания террора против всех свободомыслящих демократических сил на улицах, травля в печати, в конечном счете вырвали мандат для Адольфа Гитлера у Гинденбурга.

Все три исторические параллели, связанные с крушением парламентаризма и демократизма, обернулись миллионными жертвами и трагедиями. Бонапарт, как известно, залил кровью Европу, Бонапарт III — это трагедия 1870—1871 годов, а Гитлер — это у всех свежо в памяти.

Поэтому я призываю вас всех, уважаемые народные депутаты, проявить высокую политическую волю, не дать уговорить себя. Прямо скажу, люди, высокообразованные, с определенным полемическим талантом и научной потенцией, использовали эти свои способности во вред — во имя сокрушения парламентаризма и демократизма в Российской Федерации.

Я тоже вчера сказал и не могу сегодня не сказать: я крайне удивлен, я радовался, глядя на Николая Тимофеевича. Вот он сидит рядом. Думал: какая карьера, какая судьба, какой взлет! По-хорошему радовался. И вот сейчас второй раз уже мы наблюдаем с его стороны попытки (прямо скажем, довольно ловкие, с точки зрения риторики, обтачивания

формулировок и так далее) убедить нас в том, что ничего страшного в общем-то не происходит, мы идем навстречу, мы идем на компромисс и так далее.

Я думаю, что мы, бесспорно, в этой сложнейшей обстановке, в которой находится Россия, Российское государство (я без всякой иронии говорю), должны искать пути и для компромисса, и для того, чтобы все дело не обернулось национальной трагедией. Но я думаю, что этот компромисс ни в коем случае не должен идти во вред, вне конституционного пространства, вне Конституции. Ибо предложения, которые здесь вносятся, справедливо расценены многими народными депутатами, во-первых, как предтеча так называемого национального собрания и, во-вторых, как действие, которое нас с вами самих поставит на путь беззакония. Почему? Потому что ведь у нас есть Конституционная комиссия, специально созданная Съездом народных депутатов, с четко выраженными полномочиями и задачами, и если мы сейчас примем постановление о том, чтобы создать какое-то эфемерное, в общем-то говоря, образование, которое будет включать в себя в качестве составной части Конституционную комиссию, то это образование по-существу поглотит Конституционную комиссию и лишит ее полномочий, чего, конечно, и Конституционный Суд не признает. И вообще это будет началом нашего конца как конституционного органа, как главного органа, который обязан следить за соблюдением законов и Конституции.

Уважаемые народные депутаты! Я просил бы не воспринимать мое выступление как призыв к острой конфронтации и так далее. Я прошу тех, кто пытается нас сегодня убедить в том, что мы вообще не понимаем, о чем идет речь, отказаться от тщетных своих попыток. Поддерживаю тех народных депутатов, которые сегодня призывали Верховный Совет проявить высокую политическую принципиальность и волю в отстаивании Конституции, законов Российской Федерации.

**Председательствующий.** Слово — Сидоренко Юрию Сергеевичу. Подготовиться Морокину. Потом будет выступать Рябов.

**Ю.С. Сидоренко, Пролетарский территориальный избирательный округ, Ростовская область.**

Дорогие коллеги, я хотел бы начать свое выступление с самого главного звена, с того, взявшись за которое, можно вытащить всю цепь. Но учитывая яркое выступление Бориса Васильевича, я не могу не остановиться на истории, которую он очень хорошо всем нам представил. Единственная сторона, которую он не осветил, это то, на что же опирался Наполеон. А Наполеон говорил, что лучше всего предают свои. И вот

здесь, Руслан Имранович, несмотря на то, что я очень уважаю Вас за ту позицию, которую Вы с определенного момента занимаете, я не могу не высказать Вам замечание: как же Вы не умеете подбирать своих помощников! Ведь здесь позиция Наполеона налицо: предают хорошо только свои. И не только потому, что они знают всю подноготную, но еще и потому, что можно очень хорошо лить грязь на тех, с кем рядом стоял, с кем рядом созидал. И тебе поверят, потому что подумают: ведь он был там — и потому говорит правду.

Это еще одна деталь, которой я хотел бы дополнить выступление Бориса Васильевича о наполеоновской истории.

Недовольство устраняется не равенством, а признанием законной силы неравенства. Нас все время с вами к этому толкают. Давайте же подумаем об одном: если человек вас подводит десять раз, есть ли к нему элементы доверия или нет? Математики вам скажут: нет. Врачи вам скажут: нет. Какое же у нас сегодня может быть доверие к тому, что нам предлагают?

Я помню нашего Президента, который говорил: не можем выбрать заместителей Председателя Верховного Совета. Нужен «круглый стол»! Организовали «круглый стол». И дальше выбирают не тех, которых хотел бы Президент. Говорит: «Я не согласен». А зачем был создан «круглый стол»? Если бы он («круглый стол») потом был бы подтвержден на Съезде теми, которых я предлагаю, я согласился бы.

Вы вспомните Румянцева, который нам предлагал на одном съезде: необходим консенсус, необходим сегодня совместный «круглый стол». Все об этом говорили. Он использовался только до тех пор, пока Президент был доволен, до тех пор, пока принималось то, что ему было нужно. Если Президент предлагает нам лишить съезд всех полномочий, мы не соглашаемся. Он идет на уступки, о которых очень много говорят: Президент пятый раз протягивает руку. Он что-то смягчил. Вначале лишил Съезд всего, потом что-то смягчил, а депутаты не соглашаются. Президент протягивает руку, а депутаты не соглашаются! Согласились на седьмом Съезде. Я не успел к микрофону подойти, сказать, в чем дело, почему принимают такое соглашение, да еще называют его конституционным?

И снова мы потерпели поражение. Президенту не выгодно, чтобы были те люди, которые могли бы ему сказать, что он сегодня узурпирует власть, что он сегодня развалил страну, подобрал Правительство, которое должно быть только в суде судимо и нигде более. Уходя от суда над Правительством, нам предложили референдум.

И снова мы пошли на соглашение, чтобы оценивать результаты референдума двояко. Президент выиграл, но притом, что это неконституционный выигрыш, он не имеет силы закона, а говорим: выиграл.

Что же депутаты? Проиграли, потому что за них проголосовало 42 процента. Не за них, а за переизбрание. Это еще ни о чем не говорит. Это еще не говорит о том, что нас лишают власти, съезда.

Вот с этих позиций я хотел бы спросить: если нас предадут сто раз, почему же сегодня, как в сумасшедшем доме, нас пытаются логически подвести к тому, что нельзя иначе? Можно. Компромисс должен быть в одном: мы должны действовать согласно Конституции и закону, независимо от того, кто занимает президентское кресло, какой человек. Хотя при том, кто сейчас его занимает, всегда нужно было бы выступать против. Я еще в трех книгах, которые писал о Президенте, говорил: не слушай, что говорят, смотри, кто говорит.

Сегодня мы имеем колоссальный опыт, и давайте не позволим ввергнуть себя...

**Председательствующий.** Заканчивайте.

**Ю.С. Сидоренко...** в этот процесс окончательно.

**Председательствующий.** Юрий Сергеевич, заканчивайте.

**Ю.С. Сидоренко...** Мы на такой путь встали уже давно. Но точка может быть поставлена сегодня. Признает Конституционный Суд...

**Председательствующий.** Юрий Сергеевич, заканчивайте.

**Ю.С. Сидоренко...** законность указа, будем собираться и думать. Не признает, признает, что мы незаконно поступили, предлагайте дополнения, о которых сказал уважаемый мною Румянцев.

Я думаю: то, что мы приняли за основу, нужно окончательно принять, именно этот проект постановления.

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги, мы с вами договорились, что подводим черту. (*Шум в зале.*) Я говорил о Морокине, Рябове, Агафонове. Хорошо? Ставлю на голосование вопрос о том, чтобы прекратить прения. Да, после названных лиц. Пожалуйста, прошу голосовать.

### **Результаты голосования**

#### **Совет Республики**

За.....	62
Против.....	9
Воздержалось.....	5
Голосовало.....	76
Не голосовало.....	49

### Совет Национальностей

За.....	68
Против.....	2
Воздержалось.....	0
Голосовало.....	70
Не голосовало.....	52

Принимается. Пожалуйста, слово Морокину.

**В.И. Морокин**, Кировский территориальный избирательный округ, Республика Татарстан, член Совета Республики.

Уважаемый председательствующий, уважаемые народные депутаты! Еще в 430 году до н.э. грек Перикл из Афин сказал о том, что лишь немногие могут творить политику, но судить о ней могут все. Это я говорю в связи с итогами референдума.

Посчитайте: 40 миллионов оказали доверие, 3-4 миллиона — за перевыборы, 6 миллионов устойчивого электората. Это президентские голоса. Это ровно столько, сколько набрал в свое время Владимир Вольфович Жириновский при выборах. (*Шум в зале.*)

Я не дождался глубокого научного анализа и привел вам пример, энциклопедический образец анализа, представленного теми, кто ведет психотропную войну на всем пространстве России, бывшего Советского Союза, СНГ.

Но выступая недавно на «Новой волне», я предложил маститым политологам любого уровня любых зарубежных: давайте-ка посмотрим с позиции новой этногеоэнергетической модели, каковы же итоги референдума. И я вам в три слова сейчас это обрисую. Крупная тюркская группа, Кавказ — потеряли. Недоверие экономике, недоверие Президенту... Крупная тюркская группа — Башкортостан, Татарстан, Чувашия: потеряли. Крупная угро-финская группа — Республика Марий Эл, Мордовская Республика: потеряли. Русь изначальная, русские люди, которые устали уже от издевательств, сказали дружно «нет». Только те, кто живет за Уралом (они в известной мере маргинализированы), в сырьевых местах, с лицензиями, с поездками руководителей, — Екатеринбург, еще кое-какие регионы...

**Председательствующий.** Ну не надо так обижать людей...

**В.И. Морокин**...и северные автономные округа высказались «за».

Предлагаю провести такую же научную конференцию, какую проводили в Парламентском центре перед референдумом, и готов скрестить шпаги на любом уровне. Я постарался хорошо подготовиться, даже пришлось Перикла почитать.

Об Алексееве. Дурной знак, плохая примета. Все идет из Екатеринбурга. Царя убили в Екатеринбурге. Дом, где убили царя, разрушили в

Екатеринбурге. Неудачные правители — из Екатеринбурга. (*Шум в зале, смех, аплодисменты.*)

Теперь о статье 110 Конституции. Уважаемые коллеги, господа, пресса, прочтите, пожалуйста: правом законодательной инициативы обладают высшие руководители и депутаты Российской Федерации, субъекты Федерации, общественные организации общероссийского значения. У Борового есть желание — он может выступить, если у него общероссийская партия, принести Олегу Германовичу Румянцеву в Конституционную комиссию свои предложения. Комиссия создана Съездом, она — как маленький съезд, и пусть никто на нее не поднимает руку. Есть ведь одна комиссия. Что еще нужно?

Хорошо, вы говорите: компромиссы, Конституционное совещание, Президент может его создать — он ведь Президент большой державы... Создал Президент свое совещание — пусть работает. Это его проблема. Видимо, он как-то хочет наконец разобраться с системой управления, которая в проекте новой Конституции отображена. Ну, просто генеральный секретарь президентской партии, и все как раньше, все структуры... Правда, одно «беспартийное» слово увидел — тоталитаризм. Но если какие депутаты, субъекты Федерации считают, что они могут в этой работе участвовать, — пожалуйста, это нравственное дело каждого человека, товарищи и господа. Но! Но... Сейчас очень ответственный момент. Более ответственный, чем тот, когда мы принимали Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, когда делали другие серьезные шаги, хотя были менее опытные. Он более ответственный хотя бы потому, что тогда не стонали наши соотечественники в ближнем зарубежье. Вы посмотрите, какие провалы! Европа — лицемерная, дряхлая старушка — не приняла нас в свои пенаты, она фашистским режимам отдает предпочтение.

И вот в этих условиях кто-то говорит о каком-то поражении. А я с первого Съезда уверенно себя чувствую и вас призываю к тому же. Вы — народные депутаты! Вы, кстати говоря, избраны были, когда было время политического романтизма, чистой политической борьбы. У нас был первый секретарь горкома партии, очень известный человек, но я не помню, чтобы Шаймиев и обком давили на меня.

Таким образом, я призываю вас, особенно мужчин: будьте самими собой! Будьте самими собой! На нас смотрят все наши соотечественники!

Спасибо. (*Аплодисменты.*)

**Председательствующий.** Слово — Николаю Тимофеевичу Рябову. Пожалуйста.

**Н.Т. Рябов**, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации.

Уважаемые коллеги! Я глубоко разделяю все те опасения, которые были высказаны здесь сегодня и на прошлом нашем заседании относительно института под названием «Конституционное совещание». Именно понимая реальную опасность, которая исходит от этого Совещания, я и позволил себе обратиться к Верховному Совету с вопросом и предложением рассмотреть глубоко эту проблему и высказал свое мнение, свои подходы. Если кто-то рассматривает это как предательство по отношению к руководителю или к парламенту, можете так считать.

Я же считаю это своей гражданской и депутатской обязанностью — не «утопить» чрезвычайно сложный вопрос, а всесторонне его рассмотреть и принять самое осмысленное для себя решение.

И в этом смысле я несколько выше, даже намного выше той оценки Съезда и Верховного Совета, которую высказал Иван Емельянович Галушко — будто бы один человек, пусть даже этот самый Рябов, может, как было сказано, «закомпостировать мозги» целому Съезду или Верховному Совету. Нет, мы каждый раз глубоко осмысливали те действия, которые совершали в тот или иной момент.

Сейчас мы действительно стоим перед выбором, но не перед выбором плохой или очень плохой Конституции, а перед выбором: сможем ли мы работать и принять даже плохую Конституцию — мы, законодательный орган страны? Будет ли нам это позволено? Насколько будет позволено? Какова будет реальность? И, на мой взгляд, выбор сегодня стоит между процессом противостояния, конфронтации в возникновении и развитии двух властей на территории Российской Федерации и попыткой, всего лишь попыткой, найти элемент согласия в рамках требований действующей Конституции. Такой выбор, на мой взгляд, сегодня стоит перед нами.

В связи с этим (я хотел бы, кстати, поблагодарить своих земляков, я с ними несколько раз разговаривал, спасибо, что опубликовали) ответьте мне, пожалуйста, на такой вопрос. Вот республики, края и области юга России написали: объединить усилия Конституционной комиссии и рабочей группы Президента, обсудить единый проект Конституции. Попробуйте это сделать здесь, в Конституционной комиссии...

Участники совещания выразили надежду на торжество здравого смысла, на прекращение противостояния федеральных властей. Прекращение противостояния федеральных властей некоторыми из нас рассматривается как неуклонное, — с этим я согласен, но только не в утрированной форме, — следование требованиям Конституции. И считается,

что не мы, а кто-то другой, самые рьяные ее нарушители, должны осознать свои ошибки. Вот если они их осознают, тогда у нас прекратится противостояние, а если не осознают, пусть на себя пеняют — они якобы будут в «Матросской тишине»...

А вы не думаете, что процесс развития России может пойти несколькими другим путем, минуя «Матросскую тишину», вы не думаете, что в результате наших усилий люди выйдут на улицы? Это возможно? Возможно. Эта обеспокоенность и заставила меня поднять этот вопрос на Верховном Совете.

Я не хочу долго задерживать ваше внимание, слишком много было сказано, но скажу еще одно, последнее.

Уважаемые народные депутаты! Я обращаюсь к тем, кто открыто или говорил мне, или думает, что я подготовил себе некое место в структуре исполнительной власти. Так вот, я заявлял это не раз своим избирателям и откровенно заявляю вам: пока существует этот депутатский корпус, этот Верховный Совет, я из него никуда не уйду. Этим не надо спекулировать. Спасибо.

**Председательствующий.** Да. Но если будем действовать так, как Вы, очень скоро всем нам придется уйти. *(Смех в зале.)*

Пожалуйста, Валентин Алексеевич.

**В.А. Агафонов, заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации.**

Уважаемый Верховный Совет, уважаемые народные депутаты! Второй день мы с вами ведем нелегкий разговор, трудный поиск путей, механизма продолжения работы над проектом Конституции, выхода из того сложного положения, в котором оказался Верховный Совет. По сути дела, я должен напомнить всем присутствующим: мы ищем то, что уже было определено решениями Съезда, Постановлением Верховного Совета «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации», принятым в этом зале 29 апреля. Сегодня об этом упоминалось, почему-то мало, во всяком случае, не во всех выступлениях депутатов.

Предлагаются различные варианты конструирования каких-то неконституционных структур, которые якобы должны позволить нам выйти из такого сложного положения, в котором мы оказались, отойти от решения Верховного Совета, дату принятия которого я назвал, отойти от результатов работы Конституционной комиссии, которая, по сути дела, в течение трех лет трудилась над проектом Конституции и немало сделала для того, чтобы подойти к завершающему этапу работы над Основным Законом.



Вам не кажется странным все происходящее здесь, не кажутся странными наши суждения по этому сложному вопросу в таком едином, как говорится, русле? Ведь, наверное, если уж вернуться немного назад (хотя об этом, может быть, и не хотелось бы говорить), то все-таки наша серьезная ошибка заключалась в том, что мы примерно так же поступили, когда отказались от решений восьмого Съезда, через неделю или чуть больше собрали другой Съезд, приняли решение, совершенно противоположное тому, которое принималось раньше. Вот мы и оказались в том вакууме, в котором сегодня находимся и из которого пытаемся по возможности с честью и достоинством выбраться.

Мне, честно говоря, трудно понять и тех, кто пытается сегодня делать акцент на том, что якобы Верховный Совет продолжает конфронтацию с Президентом, с исполнительными структурами, что мы, мол, можем оказаться на обочине, что все это грозит Верховному Совету.

Но, позвольте, вот я сидел, слушал и просчитывал почти каждый день работы Верховного Совета, вспоминал его отношение ко всем жизненным вопросам после девятого Съезда. Мы же не давали никакого повода для того, чтобы оказаться в такой конфронтации. Не мы туда затащили общество. Наверное, надо быть очень наивным, чтобы не понять этой простой истины. Так скажите: зачем все ставить с ног на голову, обсуждая эти серьезные вопросы? Ведь нас же слушает народ и смотрит, какую позицию, в конце концов, займет в этом сложном, судьбоносном для страны вопросе Верховный Совет, парламент, избранники народа.

Конечно, каждый депутат, каждый из нас имеет право на свое мнение. Но Верховный Совет, я думаю, должен учитывать и мнение тех, кто находится за его пределами. Я имею в виду наши Советы: сельские, поселковые, городские, районные, окружные, областные, краевые, республиканские. Если это иметь в виду, то давайте вернемся на неделю или полторы назад. Для чего мы собирали 12 мая совещание председателей наших Советов? Для того, чтобы еще раз определиться, послушать их мнение, узнать их позицию по тем вопросам, которые мы сегодня обсуждаем. Результатом этого совещания явилось заявление председателей Советов, опубликованное на второй день, 13 мая. Вы с ним знакомы. Через два-три дня появилось заявление 11 субъектов Федерации (потом подключилась Бурятия, и их стало 12), где, так сказать, были в основном повторены мысли, изложенные в заявлении от 12 мая. Мы должны это учитывать или нет? Наверное, должны.

Теперь возьмем процессы, которые происходят сегодня в регионах. Должны мы это знать и учитывать? Сейчас вам дали общий обзор нашего организационного отдела, может быть, не совсем четкий, но отражаю-

щий истинную картину. К нему приложены только некоторые постановления сессий областных, краевых Советов, их президиумов и так далее.

Позвольте мне занять чуть больше вашего времени, поскольку я обязан передать вам мнения Советов, высказанные вчера и отраженные на этих 47 листах. Кого это заинтересует, подойдите, пожалуйста. Мы все приготовили, возьмите и почитайте. Я только отдельные места зачитаю, если вы мне позволите. Если нет, то, говоря в общем, здесь красной нитью проходит категорическое возражение против допущения каких-либо неконституционных методов, форм принятия, обсуждения и реализации Конституции.

**Из зала.** Регламент!

**В.А. Агафонов.** Я завершаю.

Что вызывает беспокойство? Против ли я широкого участия? Нет, конечно. Посмотрите информацию на второй странице: 86 регионов определили своих представителей для участия в работе Конституционной комиссии по доработке проекта Конституции. Наверное, Конституционной комиссии надо немедленно пригласить этих людей, определить рабочие места, так сказать, вооружить их необходимыми документами и создать все условия для того, чтобы они начинали работать. Знает ли об этом Президент? Если не знает Президент, то, по крайней мере, его окружение, работающее с этим вопросом, должно знать мнение, позицию, которые складываются в регионах, решения, которые там принимаются.

И последнее. Почему я за конституционный путь решения этой проблемы? Нет у нас в Президиуме растерянности и паники, но кто сегодня ответит, кто даст гарантию, что совещание, которое будет образовано, используя легитимный путь, ссылаясь на представительство, одним поднятием рук не превратит себя в законодательное собрание? Есть механизм предотвращения этого у авторов, которые выступали сегодня? Нет. А это для нас губительно.

Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо.

Уважаемые коллеги! Мы завершили дискуссию, выступления. Наверное, какой-то документ нужен. Вообще-то можно его и не принимать, но все-таки лучше принять.

Некоторые коллеги настаивают на том, что, видите ли, тут кто-то развивает конфронтацию, а они, выступая за Конституционное совещание, предлагают компромисс и так далее. Вообще-то пора отказаться от этой идеи: конфронтации не может быть объективно. Уважаемые коллеги, вы же грамотные люди. Почитайте справочники: в трех структурах власти 97 процентов всех занятых (чиновничество, исполнительный ап-

парат) — это исполнительная власть. 97 процентов! 2,2 процента — это представительная власть. Остальное — судебная власть. Вот и все. И говорить о противостоянии, борьбе даже просто на фоне таких цифр, — наверное, все это настолько нелепо выглядит для знающего человека. Но для незнающего... Вот мы и получаем такие итоги референдума. Никакого противостояния трех ветвей власти нет! Есть жесткое, а то и жестокое, наступление одной власти, стремление отбросить общество к неототалитарным временам. Больше ничего нет. Если даже вы все, 99 процентов, будете говорить иное, я в это не поверю. Никакого противостояния нет. Отказывайтесь от этой порочной идеи. В чем противостояние, если мы говорим: послушайте, вот Конституция, пока это Конституция, на которой мы все присягали, извольте выполнять ее; вот закон — извольте выполнять этот закон? О каком противостоянии можно говорить?! Отказывайтесь от этой нелепой внушенной концепции. Это первое.

Второе. Чисто по-человечески я понимаю: появились какие-то опасения и относительно своего положения. Очень отчетливо об этом сказал и Николай Тимофеевич: а уверены ли мы, что нам дадут работать Съездом. Значит, уже внушено, что Съезду не быть. Поэтому, мол, давайте сделаем нечто такое, чтобы и Съезд мог существовать. То есть вообще лишим себя всех прав, записанных в Конституции, тогда, глядишь, милостью Божьей, нам дадут возможность вздохнуть свободнее, и Съезд тоже будет существовать.

Я понимаю, все это очень тяжело в личном, в человеческом плане. Я ведь такой же человек, как и Вы, и у меня есть семья. Но в конце концов мы находимся на таком историческом перепутье, когда надо уже думать о своей личной ответственности перед народом, нами представляемом, и перед историей. Союзные депутаты не оценили эту свою роль, и они ушли в небытие. Теперь точно такая же примитивная схема примеряется к российским депутатам. И я сожалею, что некоторые уступают. Нельзя этого делать. Нельзя! Не имеем мы права! Может быть, и можно было бы делать, но права нам на это не дано! Все обязаны выполнять Конституцию. Мне тут пытаются делать замечания, что я якобы наставляю комиссию. Наставляю, но с позиций Конституции. От себя — ничего.

Пока вы выступали, с учетом всех ваших суждений и как раз в плане нахождения компромисса появился такой проект. Собственно, это развитие того, о чем мы с вами говорили. Если вы хотите, можно вообще-то принять его за основу и завтра, может быть, еще доработать. Но я просил бы послушать, здесь есть некоторые замечания.

В развитие Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О завершении работы над проектом Конституции Российской Фе-

дерации» и с учетом инициативы Президента Российской Федерации Верховный Совет постановляет:

«Первое. Для успешного завершения работы над подготовкой проекта Конституции принять предложения Президента Российской Федерации — Председателя Конституционной комиссии, а также Совета фракций, общественных, политических и профсоюзных организаций об их привлечении к этой работе. В этих целях создать консультационно-совещательную структуру (именовать эту консультационно-совещательную структуру «Совещание»), полномочия которой ограничены советами и консультациями Президенту Российской Федерации, Конституционной комиссии, Верховному Совету Российской Федерации.

Второе. При доработке проекта Конституции Российской Федерации Верховному Совету и Конституционной комиссии использовать формы и методы работы, примененные в процессе согласования Федеративного договора.

Третье. Верховным Советам республик, Советам народных депутатов краев, областей, автономий, городов федерального значения рассмотреть вместе с представителями исполнительной власти проекты Конституции (это то, о чем мы говорили еще на заседании Конституционной комиссии, отвергать это не надо, надо рассмотреть) и направить свои замечания в Верховный Совет Российской Федерации (Конституционной комиссии).

Четвертое. Подтвердить принципиальное положение о недопустимости отступления от установленной конституционной процедуры принятия новой Конституции Российской Федерации» (вот Николай Тимофеевич говорит, что лучше написать «положений Конституции»).

Олег Германович говорит о том, что все вроде бы неплохо, но нет механизма создания этого совещания. Посмотрите, поработайте еще. Не хотелось бы торопиться в этом деле, чтобы действительно не попасть нам в ловушку, давайте говорить откровенно. Уже пора привыкнуть всем к этому. Не надо тешить здесь себя иллюзиями: мы же, мол, говорим о консультациях и прочее. Это мы говорим, а вы послушайте, что нам говорят! Не хотите слушать.

Договорились? На сегодня мы завершаем эту работу. Пожалуйста, доработайте этот вариант.

**Из зала.** Руслан Имранович...

**Председательствующий.** Но мы же закончили с этим вопросом. Давайте доработаем, а завтра выскажете еще суждения.

Уважаемые коллеги, прошу не торопиться. У меня для вас следующее предложение: может быть, если согласитесь, обсудить и принять

два-три законопроекта в собственно экономической сфере? Пока мы занимаемся референдумами, политическими играми, разными проектами Конституции, нужными и ненужными, и прочими сверхважными вопросами, экономика все падает, падает и падает, промышленное производство все падает, и конца этому не видно. Кто-то говорит, что это как-то приостанавливается, но все это, конечно, ерунда: конца этому не видно. В общем-то нужны конкретные меры, и не обязательно только через Правительство. Мы тоже иногда ругаем, критикуем, а сами не размышляем над тем, что могли бы мы, законодатели, принять.

[...]

СТЕНОГРАММА ВЫСТУПЛЕНИЯ  
ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С.М. ШАХРАЯ  
на XIII сессии Иркутского областного  
Совета народных депутатов 21-го созыва  
от 20 мая 1993 г.

**О порядке принятия Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

**С.М. Шахрай.** Уважаемый председатель, уважаемые депутаты! Я благодарен за предоставленную мне возможность выступить на сессии и хочу сказать, что для меня это большая честь — выступить перед депутатами областного Совета. Для того чтобы оставить больше времени на ответы на вопросы, я остановлюсь только на трех проблемах. Над теми задачами, которые преследуются президентским проектом Конституции, над основными концептуальными особенностями проекта и на очень трудном вопросе о возможных процедурах принятия новой Конституции РФ. Каждый присутствующий здесь понимает, что новая Конституция России — не самоцель, это не желание иметь хороший и красивый документ. Новая Конституция РФ — это оставшийся единственный способ цивилизованного, на основе национального согласия выхода из того политического и экономического кризиса, в котором находится наше государство. Для того чтобы на основе Конституции провести новые выборы государственных институтов РФ и преодолеть состояние безвластия, которое разъедает тело российской государственности.

Особенность переживаемого нами периода состоит в том, что ныне действующий текст Конституции нередко является правовой, конституционной основой существующих политических конфликтов. По одной простой причине, что наше общество переживает переходный период, а в тексте Конституции остались три группы взаимоисключающих, антагонистических во многом статей. Мы с вами являемся свидетелями и участниками процесса преобразования республики, которая называлась «РСФСР», «республики в составе Союза» в самостоятельное Российское государство. И поскольку мы в этом процессе участвуем, нам это не очень заметно, мы, может быть, не чувствуем, не обо всем успеваем подумать в суматохе наших дел, тягот и т.д. Но дело состоит именно в том, что на смену РСФСР пришло новое Российское государство, признан-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 328. Л. 1–23.

ное международным сообществом, вошедшее в ООН, получившее место в Совете Безопасности, правопреемница Союза ССР, т.е. государство, существующее на международной арене, но не имеющее своих новых государственных институтов. И депутатский корпус, и Президент избраны, по сути, в другом государстве и не случайно, во всяком случае в правовых и политических сферах была дискуссия о неполной легитимности депутатского корпуса, Президента для формирования новых институтов Российского государства.

Президент 25 апреля с вопросом «о доверии Президенту РФ» получил юридически обязательное большинство голосов в соответствии с Законом о референдуме и свою легитимность, свое право на то, чтобы возглавить процесс формирования институтов новой России, подтвердил. Депутатский корпус, я имею в виду российский уровень, к сожалению, этого не смог сделать, политически активное население в среднем 70 и более процентов проголосовало за переизбрание депутатского корпуса. Я не буду здесь доказывать, что это предполагает обязательность переизбрания депутатов срочно и немедленно, но, во всяком случае, один вывод из этого следует: от имени всего российского народа данный состав российского депутатского корпуса не вправе сделать три вещи по итогам референдума: не вправе от имени всего народа самостоятельно принять Конституцию, не вправе отстранить от должности Президента и направить в отставку Правительство.

Но если этот депутатский корпус осознает новые политические реалии и вместе с Президентом, вместе с субъектами Федерации найдет силы и здравый смысл искать компромиссный выход, то здесь еще есть определяемые возможности, о них я скажу.

Первый мой вывод, который я бы хотел отметить, анализируя действующую Конституцию и причины, приводящие к разработке новой Конституции — это то, что в тексте действующей Конституции одновременно есть статьи о РСФСР и о РФ. Они действуют, и кому выгодно использовать одни, используют те статьи, кому выгодны другие — используют эти статьи, и тем самым есть юридическая основа для конфликтов. В двух статьях еще сохраняется Союз ССР.

Далее, в этой Конституции 60% статей — это статьи унитарного, централизованного государства. Они сохранились с 1978 г., их никто не менял. Но одновременно в текст Конституции включили полностью Федеративный договор, и кому выгодно считать Россию федеративным государством и развивать ее в этом направлении, есть в ней Федеративный договор, кому выгодно вернуться к жесткой централизованной системе государственности — тоже есть статьи в этой Конституции. Т.е. в Кон-

ституции отражен процесс перехода от унитарного государству к федеративному.

И, наконец, третье, в нынешнем тексте Конституции сожительствоуют две разные формы Российского государства. Одна — по учебникам мы знаем — называется Республикой Советов, другая — президентская республика. И в Конституции есть статьи и 104, и 109, и глава о системе Советов, и в то же время глава о Президенте как главе исполнительной власти, руководителе исполнительной власти. Два разных типа государства. И это дает основу для федеральных органов законодательной и исполнительной власти «тянуть одеяло на себя». То Президент больше потянет как глава государства, то — депутатский корпус. А для всего общества это — продолжение конфликта, это — состояние двоевластия. Честно говоря, таких конституционных завалов и противоречий ни одно государство в мире не переживало одновременно. Допустим, во Франции на смену Четвертой Республике пришла Пятая, через референдум, но при этом не решались проблемы формы, не решались проблемы национально-государственного устройства, унитаризма или федерализма. Поэтому сегодня новая Конституция России — это последняя попытка цивилизованно преодолеть состояние хаоса и безвластия. Но эта попытка имеет не чисто политическое значение, а прежде всего экономическое. Проводить реформу, управлять экономикой, и в регионах это чувствуют лучше, чем где-либо, проводить при отсутствии системы управления государством невозможно. А экономисты и управленцы вам объяснят, что если такое состояние продлится до осени этого года и рухнет рубль через инфляцию, то государство не удержать уже никому.

Для меня финансовая стабилизация — это не вопрос экономической реформы, это не вопрос хороших товаров и в большом количестве, это вопрос сохранения единства России, потому что если не будет сохранен рубль, возникают очень плачевные для государства и граждан последствия. Нечем платить зарплату армии, нечем платить зарплату государственному аппарату, служащим, регионы вынуждены не торговать, а обмениваться: лес на зерно, нефть на другие продукты, и государство разваливается. Объективно. Поэтому в проекте президентской Конституции прежде всего заложены основы сохранения единства и целостности Российского государства. Именно поэтому нередко президентский проект критикуется некоторыми республиками в составе РФ, потому что этот проект возвращает российскому государству его единство и целостность.

Как это достигается... Статьи 63, 64 проекта Конституции жестко восстанавливают единство экономического пространства, свободу пере-



движения товаров, услуг, запрет на таможенные границы внутри России, рубль объявляется единственной денежной единицей, имеющей хождение на территории России, и запрещается денежная эмиссия кому или чему-либо, кроме Центрального банка Российской Федерации. Казалось бы, чистая экономика, но я повторяю, это обеспечивает единство Российского государства.

С этой же целью, чтобы сохранить Россию, в проекте вводится широкая система федерализма. Нового федерализма России. Все мы являемся свидетелями того, что необходима децентрализация. Необходимо расширить полномочия областей, республик, краев. Необходимо, потому что из Москвы управлять таким государством, таким разнообразием регионов с таким сложным национальным составом нельзя. Но если децентрализация будет происходить хаотически, как это было до сих пор: один одно на себя вытянет, другой — другое, государство тоже развалится. Поэтому единственный цивилизованный выход — это полнокровная федерация. Именно поэтому в президентский проект Конституции и полностью включен Федеративный договор, именно поэтому в президентском проекте Конституции заложено равноправие субъектов Российской Федерации в основных сферах. Прежде всего в таких, как налоги, бюджет, вообще сфера экономики, хотя и заложены подходы и к выравниванию и политических, и правовых статусов. Мы сейчас обсуждали эту проблему на совещании глав исполнительных органов власти всего региона, и очень много интересных предложений поступило в этом плане, часть из них найдет отражение в итоговом документе.

И третье, что спасет единство Российского государства и также находит закрепление в проекте Конституции, — это широкое местное самоуправление. Я попытаюсь очень коротко объяснить эту мысль, хотя она очень многопланова и требует детального освещения. Если вся проблема будет сводиться к тому, сколько полномочий от московских чиновников передать областным, республиканским или краевым чиновникам, то это проблема будет вечной. Этот конфликт между центром и регионами будет бесконечным. И в конце концов он будет заканчиваться сепаратизмом, терзающим, как я сказал, Российское государство. И только если появится третья сила, третья точка опоры, которая сбалансирует интересы центра и региона, только тогда устройство Российского государства может быть стабильно. Речь идет о местном самоуправлении. Речь идет о том, чтобы города, населенные пункты, там, где проживает 60% в принципе проживает все население, если говорить о городах, то 60% там, где налажена основа экономики, сосредоточена вся промышленность, если этим субъектам самоуправления дать достаточные права, четко раз-

граничить бюджетные налоговые отношения с областью, краем и республикой, чтобы каждый знал, за что он отвечает, разграничивать вместе с ответственностью, конечно. Только в этом плане появится баланс центральной, региональной и местной уровней властей. И тогда интерес столкновения, баланс интересов экономических, политических, региональных заставит ...елы<sup>1</sup> Российского государства наращивать мышцы и укреплять основы для своего нормального развития.

И вторая задача, которая решается проектом президентской Конституции, это ликвидация двоевластия. Если сейчас у нас законодательный орган двуглавый: Съезд и Верховный Совет, исполнительная власть тоже двуглавая: Президент и Правительство, и полномочия между ними не разграничены четко. Судебная власть вообще возглавляется тремя судами: Конституционным, Арбитражным и Верховным Судом. О какой эффективности функционирования федеральной власти можно говорить? Постоянные конфликты, постоянная неразбериха. И слава Богу, что московская неразбериха не затронула, или почти не затронула, российские регионы. Слава Богу, что в большинстве из них Советы и администрация находят здравый смысл и возможность работать рука об руку. Но нельзя же оставлять вообще государство с таким безумным или бездумным управлением в центре. Поэтому в президентском проекте Конституции вместо двух законодательных органов на федеральном уровне вводится один сильный парламент. Вместо двух органов исполнительной власти вводится один — Правительство, и именно Правительство, а не Президент по проекту возглавит исполнительную власть в России. Правительство будет разрабатывать и нести ответственность за развитие экономики, народно-хозяйственного комплекса. В судебной власти вводится Высшее судебное присутствие как совещание судей трех высших судов для решения всего трех вопросов: отрешение Президента от должности, толкование Конституции и отстранение от должности федеральных судей. Таким образом, на смену этой неразберихе приходит очень простая схема устройства федеральных органов власти. При этом такая схема, которая не позволяет ни Президенту, ни законодательному органу, ни суду сосредоточить в своих руках всю власть. Т.е. устанавливается эффективная система контроля, страхующая общество от чьих-то личных характеристик, от амбиций на всю полноту власти.

Посмотрите, по проекту права Президента, несмотря на то что они довольно обширны, ограничены правом законодательного органа отре-

---

<sup>1</sup> Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

шить Президента от должности, ограничены правом Конституционного Суда отменить акты Президента и ограничены компетенцией федерации, потому что Президент не имеет права вмешиваться в дела области, края, республики и в права местного самоуправления.

В свою очередь, парламент может быть распущен Президентом. С одной стороны право, парламента отстранить Президента от должности, с другой стороны, право Президента назначить досрочные выборы, если парламент не сформирует Правительство, если государство остается без исполнительной власти, без бюджета, без этого стержня исполнительной власти.

И Конституционный, и Арбитражный, и Верховный Суд — тоже по проекту не могут сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Тем самым наступает баланс властей и в то же время их эффективное соотношение — единство государственной власти. Президент становится главой государства, выводится, как я сказал, из системы исполнительной власти и, по-существу, выполняет только три функции. Он участвует в разрешении конфликтов между Правительством и парламентом. (Если бы он возглавлял исполнительную власть, он бы не мог этого делать, он сам участник конфликта). Он участвует в разрешении споров между центром и регионами. И он обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан РФ. Т.е. по сравнению с действующей Конституцией права Президента ограничены, и они находятся в другой плоскости. У Президента теперь только те функции, о которых я сказал, — единство Российского государства, эффективное действие органов федеральной власти и защита прав и свобод человека. При таком подходе большое значение приобретает вопрос о том, как субъекты РФ, области, края будут представлены в федеральных органах власти. И здесь я бы хотел обратить ваше внимание на Совет Федерации — одну из палат Федерального Собрания. Совет Федерации будет, по сути дела, органом субъектов РФ, который от их имени, т.е. сами они будут принимать важнейшие федеральные решения. Такого механизма связывания центра и регионов ни в действующей, ни в других проектах Конституций не было.

И, наконец, последнее. О возможностях, о процедурах принятия новой Конституции РФ. Сейчас существуют три основные возможности, три варианта. Где-то до середины июня такая ситуация будет сохраняться, после этого возможности выбора будут существенно ограничены. Конституция может быть принята теоретически Съездом, или путем референдума, или Конституционным Собранием, т.е. органом учредительной власти. Хотелось бы, чтобы у законодательно-

го органа, у исполнительной власти хватило возможностей, здравого смысла использовать первый вариант. Нельзя, конечно, забывать, что 617 депутатов на девятом Съезде голосовали против Президента, голосовали за его отрешение от должности, и изменить свою позицию будет очень и очень нелегко, но попытаться нужно. Мимо этого варианта пройти тоже нельзя. Президент на 5 июня собирает в Москве Конституционное совещание. Консультативный совещательный орган для доработки проекта Конституции. Участникам совещания будет предложен не просто президентский или Конституционной комиссии проект, им будет предложена общая таблица: президентский проект, статьи проекта Конституционной комиссии и предложения, т.е. поправки, поступившие от субъектов РФ, от граждан и трудовых коллективов. В рамках этого Конституционного совещания будет организована работа пяти палат. Первая палата — субъектов РФ, которая позволит сбалансировать региональные и федеративные интересы, вторая — федеральных органов госвласти, половина членов от Президента, половина от ВС + Конституционная комиссия, чтобы была преемственность доработки проекта, по сути, это палата поиска согласия на федеральном уровне. Третья — будет представлять общественные организации, профсоюзы, политические партии и все религиозные конфессии РФ. Здесь будет попытка согласовать интересы этого слоя российского общества. В четвертой будут представлены органы местного самоуправления, интересы этого уровня: союзы городов, территориальные ассоциации, для того, чтобы этот аспект организации власти на нижнем уровне отработать. И пятая палата — в ней будут представлены товаропроизводители и предприниматели, тот самый директорский корпус. Те самые новые предприниматели, т.е. люди, которые попытаются отработать экономическую часть, экономическое содержание проекта Конституции. При таком подходе новая Конституция РФ на выходе будет уже не президентский в чистом виде текст и не текст ВС, это будет попытка, своего рода общественный договор, документ национального согласия. Если этот шанс обществом будет упущен, то могут наступить те неблагоприятные последствия, о которых я говорил, надо нам всем отдавать отчет, чтобы быть честными перед собой и перед нашими гражданами. Президент РФ не согласится с попыткой затянуть доработку Конституции, экономическая и политическая ситуация требует, чтобы уже летом текст был доработан, а осенью найден тот или иной вариант введения в действие этой Конституции и проведения новых выборов.

Если кто-то будет единодушен, вы все прекрасно понимаете, единодушия достичь нельзя, но надо попытаться консолидировать основные силы общества, большинство субъектов РФ, для того чтобы с этой мертвой точки выйти, для того чтобы разорвать этот замкнутый круг.

Итак, в заключение я хочу сказать о том, что шанс на объединение лучших положений всех проектов Конституции, шанс на мирное, по здравому смыслу, по здравомыслию принятие российской Конституции еще есть, и от всех нас зависит, чтобы этим шансом воспользоваться. Спасибо за внимание, я готов ответить на вопросы.

*Ответы на вопросы*

**Н. Меринов, депутат от 31 избирательного округа.**

Уважаемый господин вице-премьер, Вы постоянно бываете у нас на Совете атаманов в г. Москве, и я надеюсь, Вы в курсе казачьих проблем. Первый вопрос. В силе ли Указ Президента от 15 апреля о государственной поддержке казачества? Второе, прошу прокомментировать следующую ситуацию. В течение двух лет на территории Иркутской области и г. Иркутска постоянно просим... (*Голос: вопрос о Конституции.*) Нет. Я позволяю себе задать свой вопрос. (*Шум в зале.*) Если бы вице-премьером было сформулировано: вопросы только по Конституции, я бы согласился с Вами. (*Шумно.*) Мы просим о создании муниципальной казачьей сотни и никак эти проблемы не можем решить. Как Вы можете прокомментировать это?

**С.М. Шахрай.** Спасибо за вопросы. Указ Президента от 16 апреля как порученческий Указ на проработку проекта закона о казачьем самоуправлении, об особенностях землепользования в местах, где компактно проживают и хозяйствуют казаки, указ в части поручения проработать вопросы несения казачеством государственной службы действует. К 1 июня будет разработан Всероссийский устав казачества, на основании которого субъекты РФ будут отражать специфику деятельности на местах.

Что касается муниципальной казачьей сотни, позиция Президента и Правительства: не допускать вооружения казачества либо другого формирования как общественной организации. Но если Указ будет реализован и будут проработаны формы несения казачеством службы в армии, в органах внутренних дел и пограничных частях и там будут созданы казачьи формирования, действующие на основании воинских законов и уставов, то функция охраны общественного порядка может нести сформированными по этому принципу формированиями. Здесь вопрос реализации этих положений в соответствии с законом и уставами.

**В.А. Кравченко**, депутат от 54 избирательного округа.

В новом проекте президентской Конституции заложены основные положения, а точнее просто продублирован Федеративный договор, в котором остаются и зафиксированы неравно...

*(Конец записи на 37-й кассете. Переход на 38-ю сторону)*

**В.А. Кравченко.** *(Продолжение вопроса.)*

Как Вы относитесь к этой проблеме?

**С.М. Шахрай.** Я ответил на эту проблему в своем коротком вступительном слове. Единственное, что я хочу еще раз разъяснить: права краев и областей и республик будут выровнены в тех вопросах, в которых Вы задаете проблему. Налоги, бюджет, социально-культурная сфера. А свое нормотворчество, свое законодательство... Я думаю, единственное, в чем текстуально этого выравнивания не надо добиваться, это создание государственной атрибутики в полном виде — Президент, парламент, Конституция, герб, гимн, флаг. Нельзя доводить любую идею, в том числе и хорошую идею равноправия субъектов, до абсурда. Видимо, 89 республик в составе РФ — это тоже шаг к дезинтеграции Российского государства. Поэтому я уверен, что при доработке проекта Конституции будет достигнут этот баланс — равноправие в наиболее важных вопросах, о которых я сказал, гарантий такого равноправия и все-таки сохранение специфики национально-государственных образований. Потому что ведь мы не можем сбрасывать со счетов, что никому, даже если очень захочется, не удастся ликвидировать эти республики, не удастся превратить их в губернии, земли. Это тоже конфликт, тоже сепаратизм, поэтому нам здесь надо пройти по тоненькому мостику здравого смысла, и я как председатель Госкомитета по делам Федерации нахожу возможность в другом выравнивании прав субъектов Федерации. Речь идет о региональной экономике, об ассоциациях республик и краев того или иного региона. Например, на Северном Кавказе все республики, Ростовская область, Краснодарский край, Ставропольский край вошли в одну социально-экономическую ассоциацию и, несмотря на все различия в должностях, суверенитетах, мундирах, обсуждают общеэкономические проблемы и находят решения этих вопросов. Т.е. общие экономические интересы объединяют эти субъекты и выравнивают их, сглаживают различия. Такую же позитивную роль могут сыграть восемь межрегиональных ассоциаций, в которые объединены края, области, республики других регионов России. Вчера я, например, работал в такой ассоциации в Хабаровске — Дальневосточная ассоциация, и вы знаете о существовании других ассоциаций. Я думаю, надо идти этим путем. Есть такое об-

разное выражение, некоторые вопросы надо решать быстро и резко, а некоторые должны созреть, Я цитирую своих коллег: «Если рубить хвост собаки, то рубить сразу. Если рожать ребенка, то его надо 9 месяцев носить». Так вот, Конституцию надо принимать сразу, а создавать Российскую полнокровную Федерацию надо с умом и постепенно, балансируя между этими интересами. *(Оживление в зале.)*

**П.А. Воронин**, депутат от 36 избирательного округа.

Не считаете ли Вы в связи с тем, что ВС отверг предложение Рябова о возможности какого-то сближения двух позиций, двух проектов Конституции, не считаете, что мы можем оказаться в такой ситуации, когда будет два порядка принятия Конституции? И возможно вообще, что мы окажемся на пороге двух Конституций?

**С.М. Шахрай**. В обратной последовательности. Я абсолютно уверен, что у России не будет двух Конституций, потому что как только появятся две конституции, исчезнет Россия. Либо мы сохраняем российскую государственность, тогда все мы обязаны прийти к единому тексту, и я об этом сказал в выступлении, либо если ума не хватит и пойдут у нас два проекта Конституции, с момента их принятия российское государство развалится, а общество вступит в ту стадию, которая заканчивается гражданской войной. Мы помним (не как конкретные люди), но исторический опыт этого века с 1917 г. должен учить вещам.

И по Рябову. Я лично уверен, что здоровая часть депутатского корпуса будет работать, она работает над объединением текстов, она работает в Рабочей группе, созданной Президентом. И эти люди приглашаются на то Конституционное совещание, о котором я сказал. Нравится это Руслану Имрановичу — не нравится, таких депутатов будет с каждым днем все больше и больше, я в этом уверен.

**А.М. Горелов**, депутат от 125 избирательного округа.

Вы сказали, что схема сейчас президентского проекта Конституции позволяет уравновешивать власти. Но вот такая ситуация, Вы говорили, что права Президента ограничены возможностью парламента его отстранения от власти по каким-то уважительным причинам. Представьте себе такую ситуацию: парламент примет решение об отстранении Президента от власти, и Президент в то же время по этому проекту Конституции имеет право распустить парламент. Вот что, как в этой ситуации поступить? Как будет, если такая ситуация появится при принятии этой Конституции?

**С.М. Шахрай**. При принятии Конституции? *(Игнатенко В.В.: «До принятия этой Конституции, да?»). Горелов поясняет с места, плохо слышно.*) В проекте новой Конституции такая ситуация исключена.

А вот в сегодняшней жизни такая ситуация есть и уже была. На девятом Съезде народных депутатов, когда абсолютно антиконституционным «макаром» был затеян импичмент, отрешение Президента от должности. Президент сказал, что не подчинится такому импичменту, есть Конституция, которая устанавливает процедуру, есть регламент. Все было нарушено. И тогда если бы две трети голосов были собраны, мы могли бы с вами попасть в эту ситуацию, в двух президентов и взрыв всего общества. Потому что в зале присутствовали: охрана ВС, охрана Президента, охрана Вице-президента. Один Президент сказал: «Я не выполню антиконституционное решение». Другой бы тут же вступил в должность. Часть военных поддержала одного, часть военных — другого, и дальше общество пошло бы в разнос. По проекту Конституции предусматривается процедура роспуска и назначения досрочных выборов только в двух случаях, когда парламент не может сформировать Правительство (государство не может оставаться без правительства) и когда общество попадает в ту ситуацию, в которой мы сейчас находимся. Право распустить нельзя, вместе не работают, уже какой месяц двоевластие и общество стоит в интересном положении, а точнее, не стоит, а разлагается.

В любой конституции должны быть выходы из всех тупиков, и проект это закладывает. Другое дело, что надо поискать более четкие формулировки, чтобы не было угрозы диктаторских полномочий со стороны Президента. Но обратите внимание, Президент Италии, Президент ФРГ, которых даже не все знают, потому что это во многом номинальная фигура, избираемая парламентом. Но они имеют право роспуска парламента. Для того чтобы не заводить общество в тупиковую ситуацию. Для того чтобы не загонять сторонников парламента и их противников на баррикады. Именно поэтому в проекте Конституции Президент: а) убирается из исполнительной власти, чтобы иметь возможность разрешать эти конфликты, и б) право Президента назначить досрочные выборы уравновешивается правом парламента отрешить Президента от должности. Одновременно эти процедуры совпасть не могут.

**В.Л. Воронин**, депутат от 24 избирательного округа.

У меня следующий вопрос, я не убежден, что в условиях сложившегося раскола так или иначе удастся объединиться вокруг одной какой-то Конституции и ее каким-то образом «склепать». Мне представляется следующим, а нельзя ли вообще убрать ту Конституцию, которая сейчас мешает, объявить часть законов конституционными и только потом уже проводить снизу процесс формирования Российского государства через Учредительное собрание, как Вы говорили?



**С.М. Шахрай.** Можно. Кто примет эти решения? (*Оживление в зале.*)

**Г.В. Зверев,** депутат от 119 избирательного округа.

У меня два вопроса объединены в один. На сегодняшнем уровне мы постоянно не отошли, хотя фактически мы его дело давно уже сделали от понятия «народ». И везде апеллируем: «народ». «Народ дал право Президенту», хотя этого нигде не было оформлено, «принять новую Конституцию», сейчас об этом все говорят, что, опираясь на итоги референдума, Президент начал активную работу по принятию новой Конституции.

Второе, в проекте новой Конституции есть ст. 4 «Народовластие», где тоже одной всего строчкой написано, что народ РФ осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственной власти и т.д. Мы почему не говорим открыто, что мы просто манипулируем мнением народа, а механизма самого народовластия, я вот прочитал новый проект Конституции, нет его. Как мы можем непосредственно участвовать? Нет советов, нет. Одно самоуправление, которое записано в Законе о самоуправлении, но я думаю, что это чисто формальные подходы. Поэтому народ, наверное, надо честно признаться и сказать, что народ мы исключаем, существует группа людей, которая формирует эту государственную власть.

**С.М. Шахрай.** Я понял вопрос. Я думаю, вы можете исключить народ из источников власти. Ни Президент, ни его проект этого не делают. И хотел бы обратить Ваше внимание на то, что население прямыми выборами избирает Президента. По проекту читайте. Население прямыми выборами избирает законодательный орган. Народ. Народ избирает органы власти субъектов Российской Федерации, называйте их по-прежнему Советы, Вам никто это не запрещает. Читайте проект Конституции. Народ избирает органы местного самоуправления. И после этого Вы встаете и говорите, что в Конституции устранен народ. А что тогда такое народовластие? Народовластие — это механизм формирования народом своих органов власти, а также право и возможность осуществлять власть непосредственно путем референдумов и выборов. И то, и другое, и третье в этом президентском проекте изложено так, как еще ни разу не излагалось ни в действующей, ни в проектах Конституции.

**М.М. Рябиков,** депутат от 137 избирательного округа.

Когда и кому придет в голову мысль там, в Москве, чтобы приступить к разработке проекта закона об ответственности, потому что мы — страшно безответственные люди в этой стране. И второй закон: о гарантии выполнения законов, потому что какую бы Конституцию мы ни приняли, (хотя я сторонник именно совместной Конституции, потому что

есть слабые и сильные стороны и в одном проекте, и в другом), эта Конституция все равно не будет работать. Так же будет нарушать ее и Президент, как сейчас там нарушаете, и ВС, и Правительство.

**С.М. Шахрай.** Проблема ответственности за исполнение законов — это не чисто юридическая проблема, хотя можно принять закон об ответственности, и, кстати, Ваш покорный слуга в свое время подвергся критике и правой, и левой прессы, и депутатского корпуса за то, что я предложил и разработал, и даже был внесен в порядке законодательной инициативы Президентом проект закона об ответственности за неисполнении законов РФ, Указов и распоряжений Президента и постановлений Правительства. И там была схема уголовной, административной и дисциплинарной ответственности должностных лиц, органов государственной власти за неисполнение Конституции и законов. Отвергли этот закон, хотя он был в системе общего построения новой вертикали управления и новых подходов. Проблема выполнения законов, Конституции — это, как я сказал, не только проблема юридическая, хотя Вы правы в том, что ее надо решить, но это проблема существования или не существования государственной власти. Если государственная власть в стране есть, так или иначе она заставит себя уважать и создаст механизм выполнения своих решений. Но если у нас с вами власти нет, отсюда и результат.

**А.С. Новиков, депутат от 29 избирательного округа.**

Вы говорили о легитимности, о традициях российской государственности. Почему бы нам к ним действительно не вернуться? И легитимность была в 1917 г. прервана, Учредительное собрание, которое должно было определиться с государственностью, не состоялось, почему бы нам не начать сначала и не спросить народ, какую форму государственного правления он бы предпочел: монархию, конституционную форму, которая заводится в президентском проекте Конституции, президентскую фактически, или форму, допустим, парламентскую? Т.е. прежде чем начинать строить российскую государственность, спросить народ и обеспечить легитимность любой власти.

**С.М. Шахрай.** Постановка вопроса правомерна, но почему-то такие предложения неоднократно вносились на Съездах депутатами, группами депутатов, Съезд так и ни разу этот вопрос ни на референдум, ни на обсуждение не поставил. Хотя, если Вы вспомните, еще в 1990 г. на первом Съезде был принят за основу проект декрета о власти, так эта проблема не была разрешена. Но мы все должны прекрасно понимать, что если мы перед населением ставим вопрос: вы за президентскую или вы за парламентскую, или вы за смешанную республику, ведь людям, как правило,

нечего ответить на эти вопросы, потому что ни то, ни другое, ни третье у нас: а) никогда не существовало и б) никем не разъяснялось. В предлагаемом Президентом проекте дан ответ на эти вопросы. Во-первых, там заложен принцип сильной, очень сильной государственной власти, во-вторых, предложена схема не американская, не французская, не немецкая, а чисто российская схема, в которой учтен опыт и Российской Империи, учтен опыт зарубежных стран и учтена нынешняя ситуация. И это именно такая схема: глава государства, три сильных ветви власти, баланс сдержек и противовесов.

Один генерал в Самаре очень образно ответил на тему разных ветвей власти. Почему, говорит, все дискутируют об одной веточке власти, о другой, третьей ветви власти. Нам надо, говорит, все ветки власти взять и связать в один веник. Хоть толк какой-то будет. Можно отпарить, можно применять по другому назначению. Так вот, нам надо суметь найти баланс, чтобы все ветви власти были в одном стволе — стволе государственной власти — и при этом были бы гарантии защиты от узурпации власти кем-либо. Такая схема предложена, ее можно совершенствовать, развивать, но это именно то, что нужно. Не нужна России парламентская республика, при которой каждый месяц правительства будут уходить в отставку, не нужна России парламентская республика, формируемая по многопартийной системе, потому что у нас нет и еще долго не будет этой многопартийной системы. И все остальные дискуссии, что лучше, что хуже — это от лукавого.

Я хотел бы ответить на письменные вопросы.

«Вы работаете три года, а народу для изучения даете три недели, когда кончится эта практика?» Постановка вопроса правильная, но именно потому, что над проектом Конституции работают три года, именно потому, что на референдум Президент шел со своим проектом Конституции и народ, голосуя, сознавал прекрасно это, имея [в виду], что у Президента есть политическая платформа (*Дил, оживление в зале*) преодоления кризиса, именно потому, что Президент предлагает Конституционное совещание, где будут все слои представлены, именно потому, что Президент предлагает схему обобщения предложений и замечаний населения с обсуждением трудовыми коллективами, всеми субъектами РФ, иначе бы я не стоял здесь перед вами. Именно поэтому можно говорить о том, что проект будущей Конституции РФ — это будет проект не узкой группы людей, а для энтузиастов «светлого прошлого» напомним, что Конституцию 1918 г. делали за 4 дня, Конституцию 1936 г. — чуть ли не за 8 дней, и где всенародное обсуждение? Я могу вам показать рабочие записи Политбюро, что делали с результатами всенародного обсуждения при принятии Конституции 1977–78 гг. Давайте не пудрить друг другу мозги.

Следующий вопрос. «Почему, критикуя ЦК КПСС, на вооружение взято у Президента сверхполномочия, чего нет ни в одной стране мира, и его все под предлогом демократии». Я, на мой взгляд, очень подробно объяснил, что да, у Президента, избираемого всем населением, могут и должны быть сильные полномочия. Но эти полномочия, как я сказал, сбалансированы парламентом и Конституционным Судом и не могут быть использованы во вред демократии.

«Чем обосновано в Конституции двойное гражданство?» Проблема двойного гражданства для России рождена самой жизнью, мы обязаны предоставить возможность защиты прав россиян, оказавшихся за пределами РФ, и полнокровный механизм защиты прав может быть осуществлен через механизм двойного гражданства.

«Почему не учтены и другие проекты Конституции, их более 20? Почему Вы не считаетесь с мнениями других?» Считаемся. Проект Конституции включил в себя не только лучшие стороны Конституционной комиссии и президентской, но и многие другие проекты. От проекта Собчака, Попова, Фонда реформ, даже моего с небольшим коллективом юристов авторского проекта три или 4 статьи сюда вошли. По сути, это интегрированный проект, который будет дорабатываться, перерабатываться теми механизмами, о которых я сказал.

«Когда Вы прекратите испытывать терпение народа и не замечать Съезд, а в их лице — народ?» Я не знаю в России такого Съезда, который представляет весь народ. Нет у России такого Съезда.

«Согласно декларируемым Президентом принципам управления предполагается жесткая подчиненность структур исполнительной власти по вертикали. Как это можно увязать с принципами местного самоуправления?» В проекте это очень четко увязывается. Вертикаль исполнительной власти существует только в сфере полномочий федерации и совместных полномочий федерации и субъектов. Причем по вопросам обороны, безопасности и другим вопросам, где компетенция Федерация носит исключительный характер, центр может создавать территориальные органы субъектов Федерации. По вопросам совместной компетенции предполагается такая схема, что полномочия центра будут осуществляться через исполнительную власть субъектов РФ, не будут плодиться в регионах параллельные министерства, комитеты и управления. Очень простая и, я надеюсь, в будущем эффективная система управления. А органы местного самоуправления, почитайте внимательно, вообще выведены за системы государственной власти. Государственная власть кончается на уровне краев и областей в прямом вертикальном положении. В рамках ограниченных Конституцией законов органы местного самоуправления — в их

дело никто не может вмешиваться, ни Президент в Москве, ни край, ни область, но это четко ограниченный объем прав для решения проблем городов и регионов. Т.е. баланс железный, на мой взгляд.

«Почему Президент не являет собой пример уважения закона, до результатов выводов комиссии по событиям 1 мая обвинив одних граждан и наградив за избиение народа других?» В отличие от ВС, который по факту устного обращения Президента 20 марта возбудил уголовные дела о государственном преступлении, Президент до вынесения судом решения ничего не сделал, кроме того, как действительно наградил граждан, я имею в виду служащих МВД, ОМОНа, защищающих правопорядок. Власть, которая не умеет поддерживать в государстве порядок, которую могут шантажировать боевики, либо другие группы, с какими бы ни были лозунгами, — не власть.

«Почему разрушается единство России раздариванием льгот, различных налоговых и т.д., Президентом, а Вы не принимаете никаких мер?» Я думаю, постановка вопроса совершенно правильная, к сожалению, во многом обоснованная. Сейчас мы закончили подводить баланс: какие края, регионы и области живут за свой счет, кто живет за счет соседей и какая здесь картина со льготами и налогами. Картина пока плачевная. И после 29 апреля, когда на расширенном заседании Правительства часть этой информации была обнародована, а часть лучше изучить и дополнительно проверить, принято жесткое решение об упорядочении льгот, налогов, квот и унификации этого порядка. И Конституция, те статьи 63, 64 проекта ставят надежный юридический заслон такому налоговому и льготному безобразию.

Последний вопрос. «Каким образом Президент будет осуществлять контроль за нормативными актами всех субъектов Федерации, органов местного самоуправления? На каждый город, район насадит своих представителей для наблюдения?» В проекте Конституции предложена другая схема. Во-первых, Президент не осуществляет контроль за нормативными актами, это функция прокуратуры и судебных органов. У Президента есть только два права: в случае конфликта между соседями — субъектами РФ, конфликта между субъектом РФ и центром принимать участие в улаживании этого конфликта и если он неразрешим, отдавать дело в суд. Если решение по этому конфликту наносит существенный вред правам граждан, экономике, Президент может временно приостановить эти решения. Что касается местного самоуправления, то туда Президент вообще не имеет права вмешиваться, об этом я несколько раз с этой трибуны сказал. Что касается представителей Президента, то я считаю, Президент имеет право на таких представителей, причем

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

если отношения между центром и субъектом РФ во многом регулируются теперь соглашениями и договорами, и каждый субъект РФ прислал в Москву своего представителя к Президенту и в Правительство, то извините, уж если равноправие, то и Президент имеет право смотреть за тем, как исполняются федеральные решения в системе исполнительной власти на местах. Но здесь есть одна деталь, это учет того опыта, который наша жизнь породила. Видимо, надо уходить от системы представителей Президента в каждой области, крае и т.д. В этом случае представители Президента часто вступают, объективно находятся в конфликте с исполнительной и представительной властью, видимо, представители Президента должны быть порегионально, тогда у них есть функция контроля, координации, есть ниша, где они могут не конфликтовать, а сотрудничать с местными властями, и не будет этой обидной опеки над каждым субъектом РФ. И это тоже заложено в проекте.

Я закончу свое выступление призывом: читайте проекты Конституции. *(Аплодисменты.)*

**В.В. Игнатенко.**

Спасибо.

Объявление.

Перерыв на обед.

*(Конец записи на кассете.)*

Информация  
о пленарном заседании палат  
Верховного Совета Российской Федерации  
от 20 мая 1993 г.<sup>1</sup>

Первому помощнику  
Президента Российской Федерации  
В.В. Илюшину

Вопрос: О проекте Постановления ВС РФ «О порядке учета предложений субъектов Российской Федерации и согласований проекта новой Конституции РФ».

После принятия за основу проекта постановления ВС РФ, предложенного н.д. РФ Румянцевым О.Г., была образована Рабочая группа, с обобщенными замечаниями и предложениями которой выступил Рябов Н.Т.

Суть предложенной поправки состоит в следующем:

«...провести с 5 июня 1993 года Совещание по вопросам подготовки согласованного проекта новой Конституции Российской Федерации в составе:

члены Конституционной комиссии РФ;

представители Верховного Совета РФ;

по одному полномочному представителю от представительной и от исполнительной власти каждой республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономного округа;

представители Президента Российской Федерации;

по одному полномочному представителю от политических партий и профессиональных союзов, зарегистрированных в установленном порядке в качестве общероссийских (по рекомендации депутатских фракций)...».

Р. Хасбулатов категорически отверг эти предложения, обосновывая известные свои высказывания о конституционном поле, верности Конституции РФ и законам.

Обсуждение вопроса в выступлениях н.д. РФ Тихонова, Павлова, Исакова, Захарова А.М., Галушко, Тарасова, Сидоренко и др. отличалось отрывом от реальных проблем преодоления кризиса, неприятием конструктивных предложений Б.Н. Ельцина, необоснованной критикой и обвинениями в неконституционности механизма создания Конституционного Совещания.

Только Митюков М.А. и Рябов Н.Д. пытались убедить аудиторию в поддержке предложений Президента РФ.

В заключительном слове Р. Хасбулатов потребовал от н.д. РФ решения вопроса принятия Конституции РФ только через Конституционную комиссию, Верховный Совет РФ и Съезд н.д. РФ.

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 465. Л. 71–73.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

С листа Р. Хасбулатов предложил проект Постановления ВС РФ, состоящий из 4-х пунктов (прилагается), который голосованием был принят за основу. Назавтра намечено принятие постановления в целом.

В конце заседания Р. Хасбулатов предложил н.д. РФ в течение недели подготовить два законопроекта:

об уменьшении на один год на 50% всех налогов, включая налог на добавленную стоимость;

о прекращении операций на территории РФ экспортерам с валютой сроком на один год.

**Специалист-эксперт**

**В. Борцов**

### *Приложение*

#### **Из стенограммы (проект Постановления ВС РФ)**

В развитие Постановления Верховного Совета Российской Федерации (прошлого) о завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации и с учетом инициативы Президента Российской Федерации Верховный Совет постановляет:

1. Для успешного завершения работы над подготовкой проекта Конституции принять предложения Президента Российской Федерации — Председателя Конституционной комиссии, а также Совета фракций, общественных, политических, профсоюзных организаций об их привлечении к этой работе.

В этих целях создать консультационно-совещательную структуру. Именованную эту консультационно-совещательную структуру «Совещание», полномочия которого ограничены советами и консультациями Президенту Российской Федерации, Конституционной комиссии Верховному Совету Российской Федерации.

Следующий пункт. При доработке проекта Конституции Российской Федерации Верховному Совету и Конституционной комиссии использовать формы и методы работы, примененные в процессе согласования Федеративного договора.

И третье то, что у нас там есть. Верховным Советам республик, Советам народных депутатов краев, областей, автономий, национальных округов, городов федерального значения рассмотреть вместе с представителями исполнительной власти проекты Конституции (это то, что мы говорили еще на Конституционной комиссии, отвергать не надо, рассмотреть надо, пожалуйста), направить свои замечания Верховному Совету Российской Федерации и Конституционной комиссии.

4.<sup>1</sup> Подтвердить принципиальное положение о недопустимости отступления от установленной конституционной процедуры принятия новой Конституции Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Так в оригинале. — *Примеч. ред.*



**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 20 мая 1993 г. № 718**

**О созыве Конституционного совещания  
и завершении подготовки проекта  
Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Для завершения подготовки проекта Конституции Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, и в целях учета предложений граждан, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, федеральных органов государственной власти, политических партий, общественных движений, профсоюзов и других общественных объединений постановляю:

1. Созвать 5 июня 1993 года в городе Москве Конституционное совещание.

2. Установить, что Конституционное совещание включает представителей: федеральных органов государственной власти Российской Федерации; органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга; местного самоуправления; политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и религиозных конфессий; товаропроизводителей и предпринимателей.

3. Состав представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации формируется из народных депутатов Российской Федерации — членов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов Российской Федерации и представителя от каждой фракции народных депутатов Российской Федерации (по согласованию), а также 50 представителей Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

4. Состав представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации формируется путем делегирования двух полномочных представителей от республики в составе Российской Федерации, края, области, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга — по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Состав представителей местного самоуправления формируется федеральными и межрегиональными ассоциациями органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 21. Ст. 1903.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Состав представителей политических партий, иных общественных организаций и массовых движений или их объединений формируется от соответствующих общественных организаций.

Состав представителей от товаропроизводителей и предпринимателей формируется федеральными и межрегиональными ассоциациями, союзами и иными объединениями товаропроизводителей и предпринимателей.

Заявки на участие в работе Конституционного совещания от указанных организаций, уставные документы которых зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации, представляются до 25 мая 1993 года.

6. В работе Конституционного совещания принимают участие представители профсоюзных организаций, религиозных конфессий, а также Российской академии наук.

7. Установить общую численность участников Конституционного совещания от организаций, указанных в пунктах 5 и 6, в количестве до 250 человек.

8. В работе Конституционного совещания могут принимать участие представители Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации, а также представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

9. Текст проекта Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционным совещанием, представляется Президенту Российской Федерации.

10. Конституционное совещание провести в Кремле.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

### **ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕЛЕГРАММА<sup>1</sup>**

Председателям и ответственным секретарям  
Конституционных комиссий Республик  
в составе Российской Федерации

Председателям Комиссий по подготовке Уставов  
краев, областей, автономной области, автономных округов,  
городов Москвы и Санкт-Петербурга

25 мая с.г. в 10.00 в зале заседаний Совета Национальностей ВС РФ в соответствии с Постановлением ВС РФ от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» проводятся

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 265. Л. 52.

Парламентские слушания по проекту основных положений новой Конституции Российской Федерации.

Приглашаем Вас принять участие в слушаниях или направить своих представителей.

Справки по телефонам: 205-54-00, 205-42-20

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации**

**Р.И. Хасбулатов**

## ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ ПО ПРОЕКТУ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (рабочий план)<sup>1</sup>

Москва, Дом Советов РФ,  
зал Совета Национальностей

### I.

Парламентские слушания проводятся в соответствии с п. 3 Постановления Верховного Совета РФ от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации».

На парламентские слушания приглашены руководители федеральных органов государственной власти, члены Конституционной комиссии и Верховного Совета РФ, представители органов государственной власти субъектов РФ, ученые-юристы, специалисты в области государственного права.

Слушания проводятся рабочей группой и секретариатом Конституционной комиссии РФ.

Участники слушаний получают необходимые для работы материалы (перечень прилагается).

### II.

В ходе парламентских слушаний предлагается обсудить следующие вопросы:

1. Основные положения официального проекта Конституции РФ, одобренные в основном шестым Съездом 18.04.92 и утвержденные на пленарном заседании Конституционной комиссии 7.05.93:

- а) Форма правления и баланс властей на федеральном уровне;
- б) Принципы федерализма и федеративный договор: направления дальнейшего развития в проекте Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> Материалы Конституционной комиссии. — *Примеч. ред.* ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 265. Л. 23–26.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

2. Официальный проект Конституции РФ и инициативный проект Президента РФ:

- а) Общее и различия;
- б) Какие положения инициативного президентского проекта можно использовать в официальном проекте Конституции РФ;
- в) Совещание по доработке проекта: формы участия, полномочия, связь с высшими органами государственной власти РФ.

3. Процедура доработки, согласования и принятия официального проекта Конституции РФ:

- а) порядок учета предложений субъектов федерации;
- б) форма и процедура принятия новой Конституции РФ.

### **III**

Примерный порядок проведения парламентских слушаний:

1. 10.00 – 11.00.

Выступления руководителей федеральных органов государственной власти РФ:

Содоклады руководителей Конституционной комиссии РФ.

2. 11.00 – 14.00 (малый перерыв: 12.00-12.30)

Выступления представителей органов государственной власти субъектов РФ.

Выступления ученых-юристов, специалистов в области государственного права.

Выступления представителей общероссийских общественных объединений.

(Примечание: В интересах более широкого охвата проблемы, предлагается организовать выступления, обозначенные в пунктах 3-5, через одного оратора).

3. 14.00 – 16.00: обеденный перерыв.

4. 16.00 – 17.00: продолжение дискуссии.

5. 17.00 – 17.30

Принятие Рекомендаций парламентских слушаний Конституционной комиссии, Верховному Совету РФ, Президенту РФ.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ  
ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ ПО ПРОЕКТУ  
ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ НОВОЙ  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 25 мая 1993 г.<sup>1</sup>

*Председательствует заместитель Председателя  
Верховного Совета Российской Федерации Н.Т. Рябов*

**Председательствующий.** Уважаемые товарищи, вы знаете, что в конце апреля, 29 числа, Верховный Совет Российской Федерации в соответствии с решениями Съезда о необходимости принятия Конституции в 1993 г. принял Постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации». Это Постановление вы имеете, знакомы с ним. Мы его рассылали субъектам Федерации, публиковали в средствах массовой информации. И первым по существу крупным мероприятием, предусмотренным этим постановлением, являются парламентские слушания по проекту Конституции, разработанному Конституционной комиссией, с учетом всех тех замечаний и предложений, которые поступили в Конституционную комиссию на апрель месяц.

Вы заметили, наверное, что по сравнению с предыдущим текстом новый проект содержит в себе некоторые изменения и дополнения.

На парламентские слушания приглашены представители федеральных органов власти, в том числе и нашей судебной системы. Естественно, участвуют члены Конституционной комиссии, члены Верховного Совета, депутаты, работающие здесь на постоянной основе. Кроме того, к нам прибыли сейчас уже по результатам регистрации эксперты, представители от 55 субъектов Федерации. Кроме того, участвуют ученые-юристы, специалисты в области государственного права.

Слушания проводятся, естественно, Рабочей группой Конституционной комиссии, секретариатом Конституционной комиссии. Вы получили необходимый пакет материалов. Конечно, нельзя считать его достаточным. Многих из вас удовлетворило бы более полное содержание,

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 288. Л. 1–182.

Парламентские слушания подготовлены Рабочей группой Конституционной комиссии и рабочей группой представителей субъектов РФ по учету предложений в проект Конституции РФ. — *Примеч. ред.*

глубокие материалы, но мы предоставили вам то, чем располагаем в последнее время.

Какова, на наш взгляд, основная цель парламентских слушаний и работа? Мы полагаем, что прибывшие сюда представители субъектов Федерации в лице экспертов, специалистов должны непосредственно принять участие в доработке проекта Конституции с учетом всего того, что будет сегодня здесь высказано, заявлено, и с учетом того, что привезли с собой сами эти эксперты, уполномоченные соответствующими Советами народных депутатов. Этот текст, который мы с вами в течение примерно десяти дней будем дорабатывать на основе нынешних слушаний, мы бы полагали предложить всем тем, кто участвовать будет в Конституционном совещании, созываемом по Указу Президента. Таким образом, у нас к 5-му числу текст уже должен быть готов. Он должен быть представлен, естественно, Верховному Совету. А субъекты Федерации являются непосредственными участниками этого совещания, поэтому они также будут с ним работать.

Мы понимаем, что, наверное, претендовать на абсолютное превосходство проекта Конституции, разработанного Конституционной комиссией, над всеми другими нельзя, но мы не должны сбрасывать со счета и тот факт, что над этим проектом работали по существу лучшие государственоведы страны в течение почти трех лет, что к этому проекту приложили руки и сердце многие депутаты. Он неоднократно рассматривался на заседаниях Верховного Совета. Он публиковался для всенародного обсуждения. Он проходил международную экспертизу. То есть этот проект содержит в себе немало достоинств, которыми мы, естественно, гордимся, которые мы считаем определенным вкладом в современную конституционную мысль.

В этом смысле мы, конечно, намерены, я имею в виду членов Конституционной комиссии, Рабочей группы, отстаивать положения своего проекта. Вместе с тем говорить о его полном совершенстве нельзя, хотя бы потому, что он до сих пор не принят. А раз не принят, в нем содержатся те или иные положения, которые не устраивают субъектов Федерации, допустим, или часть субъектов Федерации, которые не до конца удовлетворяют федеральные власти. Вопросы Федеративного договора. Мы, как вы знаете, имели один принцип формирования содержания Федеративного договора в тексте, а сейчас внесли, по существу, полностью текст Федеративного договора в виде отдельной главы, и т.д.

Есть проект, предложенный Президентом Российской Федерации. Отношение Конституционной комиссии к этому проекту таково, что мы полагаем необходимым работать с этим проектом, восприняв из него те

несомненные заслуги, преимущества, которые он, по общему мнению, содержит, и отторгнув все то, что представляется для нас неприемлемым. Есть целый ряд вопросов, которые носят достаточно спорный характер, они должны быть предметом широких дискуссий, глубокой проработки. Но я должен сказать вам, что есть и вопросы, которые могут быть решены только политической волей, потому что подходы к их решению, ну, например, проблема разделения полномочий на уровне федеральной власти, здесь можно выдвинуть две, скажем, три точки зрения, и все они будут иметь право на существование. И за каждой из этих точек зрения будет своя внутренняя логика и своя правота. Поэтому здесь потребуется уже политическое решение. Но это политическое решение должно быть основано прежде всего на согласии, на консенсусе и самое главное — на доброй воле. Если мы будем руководствоваться злой волей, то, естественно, мы никогда не решим главной задачи, а главная задача заключается в принятии Конституции в 1993 г.

Необходимо отметить, что после референдума политический кризис, хотим мы этого или нет, кто-то может считать это искусственно вброшенной ситуацией, кто-то может считать это естественным развитием политического кризиса, но мы получили его концентрированное выражение: кризис конституционный. И теперь перешагнуть эту проблему мы просто не в состоянии, хотим, повторяю, мы этого, или нет. Никакие вопросы экономической жизни, социальной жизни общества, вопросы межнациональных отношений и т.п. не могут быть у нас решены в полной или достаточной мере, если мы не преодолеем этот конституционный кризис. Преодолеть его можно только путем объединения усилий всех ветвей власти, всех субъектов Федерации на путях конституционной реформы, и, как мы полагаем, эта конституционная реформа, конечно, должна осуществляться, как принято сейчас говорить, в конституционном пространстве действующей Конституции. Мы сторонники только такого подхода. Это встречает поддержку и одобрение большинства субъектов Федераций. А вот тактика действий, в какой форме нам объединяться и как консолидировать наши усилия, к сожалению, пока в Верховном Совете не находит однозначного понимания, однозначной оценки, хотя все выступают за такое сотрудничество, все выступают за необходимость осуществления конституционной реформы в рамках действующей Конституции.

Я думаю, что эти вопросы, вопросы процедуры, подготовки Конституции, процедуры согласования Конституции с субъектами Федерации, а действующая Конституция требует такого согласования. Пожалуйста, обратите внимание на ст. 185, часть вторую действующей Конститу-

ции. В одностороннем порядке Съезд такие вопросы права принимать не имеет. Вот эта процедура согласования так же, наверно, будет в какой-то мере предметом нашего разговора, наших слушаний.

Если говорить в самых общих чертах, то нам при формировании текста Конституции необходимо выполнить три задачи.

Первая задача: Конституция должна представлять собой поистине общественный договор — документ согласия, потому что как раз политический и конституционный кризис и есть угроза развала российской государственности. Так вот первая задача — предотвратить этот развал, предотвратить, простите, эту угрозу развала и не допустить того, чтобы Россия превратилась в хаотичный конгломерат маленьких немощных государственных образований. К сожалению, такая угроза есть.

Вторая задача — это закрепление демократических основ российской государственности. Прежде всего, это проблема реализации принципа федерализма, глубокой его проработки, понимание этого принципа и его реализации, проблема разделения властей, свобод личности, защиты их прав, проблема народовластия как непосредственного, так и представительного.

И третья задача — это задача закрепления основ общественной жизни, основ гражданского общества. Мы знаем, что это серьезное преимущество нашего проекта Конституции, гражданское общество полностью отсутствует в проекте Конституции, предложенного Президентом Российской Федерации. Тем более гражданское общество у нас, по существу, было в эмбриональном состоянии, то есть не развито абсолютно. И сегодня такие вопросы, как собственность, как предпринимательство, как семья, как средства массовой информации, общественные объединения, партии и т.д., должны получить свое место, свое правовое регулирование и должны служить общему благу.

Вот эти коренные задачи, которые нам надо так или иначе решить и закрепить в Конституции.

И последнее, что я бы хотел сказать, что опять же, исходя из реалий нашей жизни, мы, наверно, вынуждены будем вырабатывать в конечном счете согласованный единый проект Конституции. Конечно, я повторяю, что мы сторонники своего проекта. Но нам придется брать и то, что достойно внимания, достойно уважения в проекте Конституции, предложенном Президентом. И вот на основе этой совместной работы, видимо, появится единый согласованный текст, который будет предложен и для всенародного обсуждения, и субъектам Федераций и который после окончательной доработки станет тем текстом, который будет вынесен уже для его окончательного принятия. И чем плодотворнее мы порабо-



таем сегодня над своим собственным проектом, чем больше учтем критических замечаний, чем внимательнее отнесемся к ним, тем надежнее будет та основа, над которой потом будет работать, в частности, и Конституционное совещание. И тогда мы можем смело говорить, что все-таки основой будущей Конституции был и остается проект тот, который подготовлен и разработан Конституционной комиссией.

Но это вопрос пусть недалекого, но будущего, а сегодня у нас своя конкретная предметная работа, и давайте мы к ней приступим.

Я не знаю, Олег Германович, конечно, стоит упомянуть всех участников парламентских слушаний, приглашенных на совещание. Но их много, все люди чрезвычайно уважаемые. Мы просто потратим время на их представление. Лучше будет, когда они будут выступать, они будут представляться, или мы их будем представлять. Хорошо? Хорошо.

Давайте начнем работу с доклада ответственного секретаря Конституционной комиссии Румянцева Олега Германовича, а затем уже продолжим его выступления и субъектов Федерации, и экспертов и т.д. Пожалуйста.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые участники парламентских слушаний! Уважаемые гости! Задача сегодняшних парламентских слушаний, как уже сказал заместитель Председателя Конституционной комиссии Николай Тимофеевич Рябов, состоит в том, чтобы начать, открыть конкретную работу по доработке и согласованию проекта Конституции, разработанного Конституционной комиссией. Эта работа является естественным началом реализации постановления Верховного Совета от 29 апреля о завершении работы над проектом Конституции.

У нас будут в дальнейшем дни после сегодняшнего заседания, будет работа в секциях, на которые, видимо, мы разобьемся, и с участием тех представителей наших российских регионов, с участием юристов, которые приезжают из научных центров, из вузов и будем работать уже по проблемам: по основам конституционного строя, по правам человека и их гарантиям, по гражданскому обществу, по федерализму, по форме правления, системе разделения властей и по проблеме процедуры принятия Конституции и внесения в нее изменений.

Вот те основные проблемы, по которым будем работать на секциях.

Я бы хотел остановиться на трех крупных вопросах: первый вопрос — о процедуре доработки и порядке принятия Конституции; второй вопрос — вообще политическое значение, нужна ли нам сегодня, вообще говоря, новая Конституция. Об этом опять приходится говорить. И, наконец, по основным положениям официального проекта — проекта Конституционной комиссии в сравнении с новым президентским ва-

риантом. По некоторым основным положениям, на которых необходимо остановиться, я постараюсь остановиться.

Первое — порядок доработки и принятие. Какой видится путь, как мне кажется, с президентской стороны? Какой путь будет использован президентской стороной для принятия Конституции? Об этом мы должны говорить, потому что я, например, получил уже телеграмму, которая приглашает меня принять участие в Конституционном совещании. По-видимому, созыв Конституционного совещания уже не оставляет, Указ Президента не оставляет сомнений о цели этого совещания. В первых строках этого Указа сказано, что он созывается для доработки президентского варианта. В последних строках этого Указа говорится о том, что Конституционное совещание представляет доработанный проект Президенту Российской Федерации. И третье, что вся работа осуществляется в Кремле, т.е. это значит строго пропускная система, это строго отбор организаторами мероприятия того, кто будет участвовать или не будет участвовать на Конституционном совещании.

Из этого процесса отброшен официальный проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, и по словам Президента, таким образом можно ликвидировать двоевластие в стране. Мы поскольку собрались сейчас на работу до 5 июня, я думаю, мы должны оценить правовые и политические последствия того, что будет после того, когда Конституционное совещание закончит свою работу.

Я почти убежден, что нельзя исключить вероятность того, что этому совещанию будет в явочном порядке придана роль учредительной власти, именно об этом говорили в последнее время, когда говорили о том, что Президент после референдума получил элементы учредительной власти. К сожалению, вот это и есть главное принципиальное отличие: право сильного как основа современного сильного права. Вот та концепция, которую я усматриваю в действиях Президента, право сильного как основа сильного права в России. Другого вывода я, например, сделать не могу.

Но, тем не менее, это совещание будет, и оно, видимо, будет являться таким вторым Съездом, своего рода вторым Съездом. Лично я уже говорил свою точку зрения, что, учитывая, что там будут такие крупные политические руководители, как Жириновский, Убожко, Анпилов и другие, т.е. это будет такой парад лидеров с одной стороны, с другой стороны — представители субъектов Федерации, депутаты и т.д. И, по-видимому, мало чем будет этот форум отличаться от Съезда. То есть это будет та же крупная кампания политическая, где каждый будет выступать, если ему будет дана возможность. Но я не думаю, что именно этот орган более

легитимен и более представительен, чем Съезд. Я более чем уверен, что даже степень его представительности, может быть, будет меньше, а значит, мне думается, то Конституционное совещание, созываемое в Кремле, равно как и наше рабочее совещание, которое открывается сегодня, есть не что иное, как органы по выработке предложений для Съезда, для Конституционной комиссии, для Верховного Совета. Путь, предусмотренный Конституцией — принятие Съездом Конституции, еще не пройден. Только в случае, если Съезд не сможет, допустим, решить эту задачу, а эту задачу Съезд сам поставил себе на первом Съезде, эту задачу может поставить, по-видимому, и Президент, внося в качестве законодательной инициативы после Конституционного совещания свой проект на Съезд, и, по-видимому, возникнет ситуация, если будет законодательная инициатива Президента использована, что доработанный нами с участием регионов, с участием субъектов Федерации, с участием политических партий проект, официальный проект Конституции получит, так сказать, соперника в лице продукции, выработанной Конституционным совещанием в Кремле. Вот может случиться такая ситуация. Опять же полное право Съезда рассмотреть, какой проект Съезд примет за основу. Я хочу верить в то, что наши проекты к тому времени сблизятся, и одна из задач нашего с вами совещания, которую уже начали реализовывать профессор Мионов, профессор Страшун, это поиск тех статей нового президентского варианта, какие можно использовать в официальном проекте Конституции. Я лично пока таких только три статьи нашел, но, может быть, с участием присутствующих здесь настроенных доброжелательно к президентскому варианту, я очень доброжелательно настроен был, когда искал эти статьи, может быть, мы найдем более, чем три статьи, для того чтобы использовать их в официальном проекте Конституции.

Итак, видение мое состоит в следующем. Для того, чтобы исключить трудности, я думаю, очень важно, чтобы Съезд принимал Конституцию в двух чтениях. Может так получиться, что Съезд не сразу раскачается, что ли, войдет во вкус обсуждения и принятия Конституции, может так случиться, что будут опять превалировать, как на девятом Съезде, политические эмоции. Думаю, что для этого нужно сразу предусмотреть процедуру принятия в двух чтениях, и, по-видимому, Николай Тимофеевич, нам нужно будет попросить Комитет по законодательству вместе с Рабочей группой подготовить вот такой процессуальный закон о процедуре принятия Конституции. Такого закона у нас нет, процедур никаких Конституция не устанавливает, а это вопрос исключительно важный. И также я обращаюсь к юристам, здесь присутствующим, если возникнут какие-то соображения в этой связи, как принимать такой закон,

вот с инициативой уже выступил депутат Сергей Николаевич Иванов, может быть, он эту инициативу возьмет на себя и доведет ее до конца в виде такой группы. Но секцию по принятию Конституции у нас будет курировать также эксперт Конституционной комиссии Владимир... из Института сравнительного законодательства.

Если же не пойдут на такой разумный порядок сторонники вот сейчас этого ускорения конституционной реформы, я очень боюсь, что вот это право сильного приведет к протаскиванию, скажем так, одного из вариантов проекта Конституции, и почти убежден в том, что часть общества не воспримет этот проект Конституции и начнется гражданское неповиновение. По крайней мере разговоры с оппозицией убеждают, я не принадлежу ни к оппозиции, ни к правящей элите, но, тем не менее, считаю, что есть такие опасения. Одна сторона провоцирует другую, и принятие, навязывание одного проекта Конституции может привести к кампании гражданского неповиновения и неподчинения этой навязанной Конституции. Мы тоже должны быть реалистами и видеть, что такая перспектива очень даже возможна. Это будет исключительно опасно в нашей многонациональной федеративной России.

Теперь вопрос о том, нужна ли сегодня Конституция. Некоторые говорят, что все-таки, может быть, в трудное время нам нужен какой-то переходный закон о власти, если ни один из проектов не пройдет.

При этом ссылаются на 104-ю статью Съезда. Вот здесь сидят народные депутаты. Я, может быть, сейчас не помню хорошо, но Виктор Леонидович, Борис Андреевич, может, скажут, когда Съезд применял 104-ю статью о своем всевластии.

**Из зала.** *(Не слышно).*

**О.Г. Румянцев.** Вот тогда он применил в пользу, когда наделил его специальными полномочиями, вот тогда применил. Спасибо, Сергей Александрович, Вы подсказали мне то, что я хотел сказать. Это случилось один раз на пятом Съезде, когда Президент был наделен указным правом по вопросам экономической реформы. Вот тогда в пользу Президента Ельцина, в пользу демократического спектра нашего общества была использована 104-я статья. Более эта реакционная, консервативная статья, которая всех так пугает и стала жупелом, Съездом не использовалась, потому что Съезд руководствуется, как правило, контекстом Конституции, и, слава Богу, Конституционный Суд ему в этом старается помогать. Таким образом, речь идет о том, что принятие временного закона о власти преследует, по-видимому, только одну цель, а именно перевыборы депутатского корпуса. В этой связи я считаю гораздо более удачным открытием дороги для перевыборов является принятие Конституции, а

не переходного закона о власти. Почему? Страна, живущая по переходному закону в нынешнее трудное время, просто не выдержит. Вспомните Союз ССР, который жил по переходному закону в переходный период, по закону о переходных органах власти, два или три месяца он просуществовал, я не помню. Попытка видимости конституционного развития, преобразования Съезда депутатов Союза, попытка преобразования того, что было тогда Союзом ССР в конституционном виде, в некое иное образование конфедеративного типа, просуществовала практически два года. Потому что сам удар по легитимным органам власти оказался таким, что органы власти не выдержали, и само население очень часто уже стало фактически игнорировать или не замечать, что там делает, допустим, парламент под руководством Константина Лубенченко.

Вот это самое грозит, может быть, нам сегодня, если будет предложен путь переходного периода. Вот именно это грозит — нанесение последнего и окончательного удара по уважению к легитимным и конституционным органам власти. В этой связи я считаю, что не надо никакие переходные законы о власти, надо принимать Конституцию.

Второй путь, почему нас, я считаю, подталкивает Конституция — это то, что началось уставное и конституционное творчество в областях, краях и республиках. Это исключительно важно потому, что мы все-таки живем в федеративном государстве, и я хочу верить в то, что тезис, что Конституция является высшим законом страны, имеющим высшую юридическую силу на всей территории Российской Федерации, этот тезис воспримут и республики, и края, и области, и города федерального значения. А раз она имеет высшую юридическую силу, только она может задавать определенные рамки, рамки, условно говоря, суверенитета государств в виде республик и государственно-территориальных образований в виде краев и областей.

Рамки этого суверенитета должна задать именно федеральная Конституция, и именно эта задача, фактически лидирующая и главная задача — принятие сегодня федеральной Конституции, поскольку все уже сделали для того, чтобы не уважать действующую, а значит, уже Федеративный договор во многом стал приобретать характер учредительного документа в России, документа первичного по отношению к Конституции, и не случайно проект, новопрезидентский вариант примерно в шести статьях ссылается на Федеративный договор, то есть как бы вторичный документ ссылается на первичный. Это очень опасный опять же элемент, поскольку вся эта доктрина договорно-конституционной федерации — это вроде бы внешняя академическая доктрина, на самом деле имеет она чрезвычайно опасные последствия, ибо, опираясь на эту доктрину, кто-то

считает в одностороннем порядке, что можно прекращать для себя действие Федеративного договора, кто-то считает, что регулировать отношения только на основе собственной республиканской Конституции и двухстороннего договора с Федерацией и так далее, и так далее. Вот к чему приводит фактически сегодня уход Конституции Российской Федерации в тень Федеративного договора. Причем я сторонник Федеративного договора, сторонник современного разграничения полномочий. Но мы очень видим опасные последствия того, как природа государства изменяется на договорную и какие последствия это начинает приобретать.

Вспомните — опять же то же самое — союзный печальный опыт, Новоогаревский процесс не обсуждал Конституцию, Новоогаревский процесс обсуждал Договор. Преобразована была, так сказать, природа, договорный характер она получила, и договорных федераций, вы знаете, в мире не существует, я лично не знаю примеров договорных федераций.

Так что вот это тоже очень серьезная проблема, подталкивающая нас к необходимости принятия Конституции.

**Из зала.** *(Не слышно.)*

**О.Г. Румянцев.** Да. Ну, Вы будете иметь возможность выступить после этого и по diskutieren. Мы для этого здесь собрались, я думаю, для того, чтобы задавать вопросы, а не говорить только окончательные вердикты. У меня у самого ответов нет на многие вопросы. Поэтому мы и собрались на это совещание.

Что хочется подчеркнуть в отношении основных положений проекта, представленного Конституционной комиссией. Ну, во-первых, я хотел бы обратить внимание на гораздо более широкий каталог прав и свобод человека. Опять же, вот, право. Сегодня в «Независимой газете» большая статья Алексева, в которой Алексеев рассуждает о праве России, такая огромная, на целую страницу. И там очень много рассуждений о праве, и в частности, говорится о том, что президентский проект намеренно нацелен на утверждение в России сильного и развитого современного права и что именно с Конституцией можно связывать ожидание того, что такое право в российском обществе станет реальностью.

Мы по-разному оцениваем, наверное, право, поскольку Рабочая группа Конституционной комиссии в пояснительной записке к нашему проекту писала, что право понимается нами как стоящий над государством и законом императив, защищающий справедливо порядок государства как форму самоорганизации общества, как совокупность социальных регуляторов, которая может быть облечена в соответствующую законодательную форму. Справедливый характер организации государства.

И отвечает ли идее справедливости, например, давайте сопоставим только одну статью, касающуюся прав и свобод, например, вопрос о частной собственности на землю. Это вопрос сразу касающийся очень многого — и роли государства в регулировании хозяйственных процессов, и роли личности в обществе, и роли предпринимательства, пределов свободы предпринимательства и так далее. Открываем нашу 57-ю в сравнительной таблице, нашу 58-ю статью по вопросам частной собственности на землю, ей соответствует 27-я статья (часть первая) новопрезидентского варианта. Я думаю, что вот именно из сопоставления двух этих статей ярчайшим образом высвечивается социальная суть двух проектов Конституции. Давайте думать, как их сопоставлять.

В новопрезидентском варианте владение и пользование, и распоряжение землей и другими природными ресурсами свободно осуществляется собственниками, если это не ведет к утрате природных богатств и не нарушает интересов лиц, проживающих на данной территории. Я считаю, что очень мало ограничений в данной статье, конституционных ограничений на владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, их практически нет.

В официальном проекте, здесь ограничения, во-первых, что они не могут использоваться в ущерб интересам народа, проживающего на соответствующей территории, но и в ущерб интересам всего народа Российской Федерации, что подлежат рациональному использованию, что сосредоточение земли и других природных объектов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается, что осуществление прав на землю не должно наносить ущерб ее плодородию, окружающей среде, запрещается изменение целевого назначения сельхозземель, их неиспользование или использование не по назначению.

Фактически из сопоставления этих двух статей мы судим о том, все-таки какое право закладывается: право как отражающее категории справедливости, объективно существующие, так сказать, категории справедливости, или право только, скажем так, очень узкой, даже исключительно узкой части населения использовать его в реализации собственных интересов, которые, конечно, у каждого социального слоя есть. Я думаю, что это сопоставление в значительной степени проявляет тот, может быть... *(обрыв в записи)*... или высший закон и общества. Это довольно серьезная проблема и серьезная проблема института гражданского общества. Я убежден, что нужно давать гарантии гражданского развития, а не создавать институты гражданского общества.

Сегодняшняя ситуация тяжелейшая экономической реформы, ее тяжелых последствий и так далее, и так далее прежде всего бьют по институтам гражданского общества. Хорошо сказать: самоорганизуйтесь, институты гражданского общества, так сказать, лозунг: самоорганизуйтесь. Но самоорганизуйтесь где, в чем? Они тонут, эти институты, тонет воспитание, тонет образование, тонет культура. Не может, на мой взгляд, государство пройти мимо гарантий, серьезно закрепленных гарантий свободы самоорганизации гражданского общества. Иначе мы никогда не получим никакое гражданское общество. Средний класс, одна десятая часть среднего класса идет наверх, девять десятых частей среднего класса идут вниз и люмпинизируются. Нет гражданского общества, разрушается оно.

И Конституция, я убежден, обязана дать гарантии в виде не только норм, скажем так, норм обязательств государства. Вот почему мы настаиваем на этом разделе. Это нормы обязательства государства по отношению к гражданскому обществу. И они обязательно должны быть представлены в Конституции. В этом отношении официальный проект, мне кажется, серьезно выигрывает по сравнению с, вот, хотя говорят: раздут, слишком широкий. Ну, откройте Конституцию Индии, откройте Конституцию Бразилии, которая в два раза более раздута, чем, так сказать, официальный проект Конституционной комиссии.

Форма правления — следующий вопрос. Форма правления — это вопрос, который связан, наверное, с теорией. Новопрезидентский вариант отстаивает теорию: Президент как орган, как лицо, как, так сказать, символ нации, способный оперативно прекратить ситуацию безвластия, способный прекратить оперативно ситуацию многовластия, если оно существует. Но в таком случае, почему Президент является, значит, будучи арбитром трех властей, является руководителем одной из этих властей. Руководителем одной из этих властей. Когда-то в свое время Политбюро и ЦК КПСС, так сказать, полностью руководившее Совмином, полностью руководило управлением в стране, тоже как бы были таким арбитром, но при этом являлись, так сказать, носили в себе часть всех трех властей.

Здесь в данном случае модель сопоставимая, поскольку Президент, выписанный в проекте, в новопрезидентском варианте, именно есть носитель и части судебных функций и полномочий, арбитражных функций и полномочий в Федерации, арбитражных по отношению к органам власти в Федерации, законодательные полномочия, поскольку Правительство, действующее на основании указов Президента, это Правительство, выпускающее подзаконные акты в виде своих решений и постановлений



на основе указов Президента, фактически Президент во многом, исходя из контекста других статей, является одним из законодателей. Кстати, парламент не назван законодательным органом, он назван высшим представительным органом, и только. Такие слова случайно не выпадают, это не случайно, я увидел, например, законодательные полномочия у Президента.

Естественно, что не только глава государства, но и глава исполнительной власти, поскольку исполнительной властью руководит фактически полностью, вот, и такое возникает ощущение, что мы вернулись к такой традиционной российской традиции, когда самодержец управлял полностью действительно государством, но самодержец (и в этом была сила самодержавия) всегда был ограничен моральными нормами. В этом была сила, потому что преемственность самодержавия, ответственность за судьбы страны не позволяли преступать некоторые моральные нормы. Но нет гарантии, что мы в нашей ситуации деморализованного во многом общества последними вот этими всеми тяготами, которые выпали на Россию в XX веке, я не убежден, что конкретный опыт всех наших предыдущих правителей XX века не показывает нам, что мы в этих условиях моральные, где ограничители не действуют и самодержец фактически становится волюнтаристом, управляющим страной. Вот какая опасность, конкретная историческая опасность, поджидает вроде бы стоящие за этим, вроде внешне красивым теоретическим построением. Я лично согласен с тем, что Президент должен быть главой государства и высшим должностным лицом, именно эту формулировку можно использовать из президентского проекта, но в то же время нужно значительным образом пересмотреть полномочия Правительства, премьер-министра, который должен руководить исполнительной властью в стране во многом, чтобы ликвидировать параллельное существование Администрации со всеми представителями Администрации и прочее, как одной ветви исполнительной власти и параллелизм в виде Правительства, премьеров и т.д.

Здесь я не буду зачитывать нормы, только что получил интересное предложение Конституционного Суда, который считает в значительной степени отсутствующими гарантии независимости судебной власти в новом президентском проекте. Но в самом деле, Высшее судебное присутствие дает толкование Конституции, а Конституционный Суд решает вопросы о соответствии или несоответствии Конституции и выносит окончательное решение. Значит, вынес Суд окончательное конституционное решение, оно кому-то не понравилось, а Высшее судебное присутствие дало толкование Конституции, которое тоже окончательное.

Значит, два высших и два окончательных решения по действию той или иной нормы Конституции. Вот конкретный пример раздробления судебной власти. Ну, и такие примеры можно множить в отношении судебной власти, в частности ее практической невозможности сделать заключение об импичменте, об отрешении Президента от должности.

Все это я перечисляю не для того, чтобы честь мундира защищать, не для того, чтобы сказать: вот какой хороший официальный проект, какой плохой новый президентский, но просто я хочу подчеркнуть ту особенность, что многие из присутствующих здесь в зале ученых, я вот вижу и профессора Кабышева из Саратова, и многих других, профессора Басковых<sup>1</sup> участвовали в разработке, в согласовании проекта Конституционной комиссии, в течение трех лет приезжали, давали к ним рекомендации, замечания.

Он проходил через различные согласования — 20 поправок Президента было учтено, об этом уже много раз говорилось, т.е. если мы хотим через Конституцию установить право в России, значит, это право должно опираться на общее согласие, должно опираться на общественный договор, этот общественный договор должен вызревать, его нельзя навязать через какое-то партийное видение, а он должен вызревать. Я убежден, что проект Конституционной комиссии, видимо, является вот таким общественным договором, вызревшим, согласованным многократно. Мы сидели с тем же Варовым, и мы сидели и с тем же Слободкиным и с той и с другой стороны пытались это дело согласовать. Да, в значительной степени мы расширили социально-экономический каталог социально-экономических прав под влиянием проекта коммунистов России, но это не те ужасные компромиссы, которых нужно стыдиться. Я считаю, что это заслуга официального проекта, что он пошел навстречу, скажем так, этой части общества, этой части политических взглядов и создал определенный перечень, который позволял говорить о социальном государстве, потому что антисоциальное или асоциальное государство, которое мы очень часто имеем на сегодняшний день, оно просто социально опасно. И вот зрелость этого проекта позволяет мне надеяться, что именно он будет принят за основу.

Но вот мы открываем [эти парламентские слушания], действительно, мы сказали, что мы надеемся на субъекты Федерации. Мы действительно надеемся на них. Вот обсуждали краткую справку, как идет обсуждение проекта Конституции в разных республиках, в разных краях, в

---

<sup>1</sup> Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

разных областях Советами, потому что у нас по 110-й статье Конституции право законодательной инициативы принадлежит региону в лице их представительных органов. Два Совета считают безусловным, что надо положить в основу Конституционной комиссии, два проанализированы, а в 20-ти, например, только проект Конституционной комиссии, другие считают, что необходимо настаивать, чтобы Конституционное совещание имело только статус совещательного органа, еще два Совета. Два Совета считают, что поспешное действие наблюдают по ускоренному принятию Конституции, четыре Совета считают, что нужно принимать строго в рамках действующей Конституции, три Совета считают необходимость всенародного обсуждения проекта Конституции, две республики считают, что оба проекта не соответствуют положению Федеративного договора вот почему-то, и т.д. и т.д. Но ни один Совет не принял решения положить в основу проекта новый президентский вариант, ну вот ни один из 20-ти пришедших. Ну, может быть, остальные 68 решат? Но у меня вот такой уверенности нет. То есть субъекты Федерации заняли разумную позицию, и непонятно, как будет проходить совещание по доработке того проекта, который, вот, например, 20 субъектов Федерации почему-то не хотят класть за основу, не хотят рассматривать как единственный. То есть я думаю, что путь нашего согласования должен быть следующим: за основу, в очередной раз за основу надо принимать проект Конституционной комиссии и искать то в президентском проекте, что можно использовать в официальном проекте — это первая задача, и вторая задача — работать всячески, чтобы Съезд, чтобы депутаты от регионов, чтобы фракции Съезда не совершили аутодафе, не совершили акта самосожжения, надо работать на то, чтобы этот проект спокойно, содержательно был принят в двух чтениях.

Я надеюсь, что мы обсудим многие вопросы, в частности вопросы формирования верхней палаты, у нас два варианта в проекте Конституции, в Конституционной комиссии два момента представлены как два варианта. Один вариант касается формирования верхней палаты, я прошу как-то на это обратить внимание. Республики настаивают, чтобы в верхней палате было не менее 50-ти мест предоставлено национальным преобразованиям, извините, 50%. Я понимаю, что это серьезная гарантия прав меньшинства, это очень серьезная гарантия, мне кажется, что можно было бы поискать иные гарантии. Почему? Потому что в верхней палате, смотря какая будет верхняя палата, но если верхняя палата будет блокировать принятие важных государственных решений, одобряемых огромным количеством населения Российской Федерации, а такое может случиться, ну в частности, по проекту новому президентскому имен-

но верхняя палата назначает премьер-министра, дает согласие на назначение премьер-министра, назначает федеральных судей, назначает судей в высшее присутствие, ратифицирует международные договоры и т.д. Вы сами понимаете, какой премьер-министр пройдет на верхней палате, если там 50 мест, допустим, принадлежит республикам, ну при моем уважении к республикам, тот, который скажет: я завтра республикам, вот все финансовые средства буду отдавать только республикам, — конечно, он на «ура» пройдет в верхней палате. То есть вот опасность такого подхода, к сожалению, существует, т.е., может быть, нужно продумать какие-то иные механизмы, и вот здесь, я думаю, если Умар Ереджибович, мы давно с ним спорили об этом вопросе...

[...]

**Из зала (тот же).** Вы учитывали, Вы сами сказали, что Съезд может не принять. Глубокий вопрос: то ли мы делаем сегодня, по тому ли пути идем? В разных помещениях, в разных условиях мы обсуждаем два проекта. Сможем ли мы в таких условиях достичь оптимального варианта, который нужен в интересах России? Давайте друг другу посмотрим в глаза и спросим: то ли мы делаем? Сможем ли мы за 10–15 дней поработать и выйти на Съезд?

**О.Г. Румянцев.** Я только свою точку зрения личную скажу. Мы собрались для того, чтобы работать над проектом в соответствии с Постановлением Верховного Совета. В соответствии с постановлениями седьмого–восьмого Съездов народных депутатов Российской Федерации. Действующая Конституция предусматривает, что именно эти органы являются законодательными. Порядок завершения работы над Конституцией определен законодательными собраниями, Съездом, Верховным Советом. В то же время, учитывая, что есть президентская инициатива, эта инициатива обсуждалась на Верховном Совете, решение по этой инициативе не было принято, но вам все материалы розданы. И мы с Николаем Тимофеевичем высказывались за участие в Конституционном совещании 5 июня, с тем чтобы наш голос там был слышен, с тем чтобы там не было игры в одни ворота, с тем чтобы была работа по согласованию.

Я еще раз подчеркиваю: согласование проектов — задача, безусловно, благая. Лично я вижу только один путь: за основу естественным образом ложится официальный проект, который сделан высшим органом государственной власти, и в него вносятся поправки, учитывающие президентский вариант.

**Председательствующий.** Олег Германович, одну минуточку, я тоже попробую Вам ответить.

Я полагаю, что наше собрание несет в себе очень хороший позитивный заряд, потому что до 5-го числа, до созыва, до начала работы Конституционного совещания еще есть время для того, чтобы дать более сбалансированный, более учитывающий мнения и интересы различных политических сил в лице государственных представителей, государственно-национальных, административно-территориальных образований, и мы ведь, ну как вам сказать, не расстаемся с надеждой, что Верховный Совет поддержит все-таки идею Конституционного совещания как органа, который будет готовить единый согласованный проект Конституции, с последующим принятием его в соответствии с действующим российским законодательством. Поэтому ту работу, которую мы здесь проведем, работу творческую, работу, которая, еще раз подчеркиваю, движет нами к согласию, она никогда не будет лишней. Это не значит, что мы сегодня собираемся в разных залах. Мы же ведь ставим в обсуждение вопросы, почитайте, пожалуйста, и Конституцию, ту, которую разработала Конституционная комиссия (вот на листике на маленьком вам дано), и Конституцию, предложенную Президентом. Мы предлагаем вам обсудить вопросы Конституционного совещания, продумать, четко осмыслить, какие задачи оно должно выполнить, какова процедура работы Конституционного совещания должна быть.

Все это будет не лишним, если мы пойдем на Конституционное совещание, выдадим добротный документ в качестве проекта Конституции, а Конституционное совещание уже решит, какой взять за основу, или работать над обоими, или работать с чистого листа, и т.д. Но наша позиция есть в этом смысле. Наша позиция заключается в том, что у нас есть свой проект, проект официальный, проект, с которым долго и плодотворно работали очень и очень многие, что мы будем повторять сейчас это. И, конечно же, эта позиция, мы уверены, найдет поддержку и понимание и у субъектов Федерации, Конституционная комиссия, естественно, там будет представлена, найдет поддержку и понимание у многих политических партий и движений. Это безусловно. Но уйти нам от проблемы Конституционного совещания ни в коем случае нельзя. И вы видите здесь, в плане, что работу-то мы заканчиваем как раз к 5-му числу.

И еще один момент. Я хотел бы обратить внимание на процедуру принятия. Олег Германович, Вы извините, что Вы стоите, а я говорю. Процедуры принятия Конституции нет. Как правового акта не существует. И предложение — вот Олег Германович говорил сейчас — в двух чтениях его принимать. Это всего лишь предложение. Воспринимайте только так. Не как руководящее указание, якобы звучащее с трибуны или из президиума.

Я вам зачитаю — вот прислали только что свое постановление иркутяне — Иркутский областной Совет. Они другое предлагают, вот послушайте: «Официально согласованный с субъектами Федерации проект Конституции утверждается без внесения изменений Съездом с правом однократного отклонения проекта и направлением для учета замечаний Съезда субъектам Федерации». Вот еще новый подход к процедуре, да?

**О.Г. Румянцев.** Это противоречит Конституции, Николай Тимофеевич.

**Председательствующий.** Одну минуточку. Новый подход. Не противоречит.

**О.Г. Румянцев.** Противоречит, потому что принятие Конституции относится к исключительному ведению федеральных органов. Не утверждение, а принятие. Это в Федеративном договоре. Поэтому это предложение Иркутска противоречит Конституции и Федеративному договору.

**Председательствующий.** Давайте мы, наверное, не так: брать одну статью Конституции, читать ее и говорить, что Конституция говорит это. Конституцию только тогда можно понимать, когда мы читаем в единстве все статьи Конституции. Только так ее можно толковать.

Еще раз обращаю Ваше внимание: пожалуйста, вычленили и сделайте. Статья 185.

**О.Г. Румянцев.** Я пока присяду?

**Председательствующий.** Да. Вам еще отвечать.

Я зачитываю статью 185: «Изменение и дополнение статей Конституции, касающихся федеративного устройства, не могут быть осуществлены в одностороннем порядке».

Статья 104, мы читаем, говорит об исключительном праве Съезда в принятии Конституции, внесении в нее изменений и дополнений.

Статья 175 говорит, что в одностороннем порядке Съезд это делать не вправе, а производится по согласованию с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями и т.д.

Так вот, давайте подумаем и зададим себе вопрос: если внести изменение в Конституцию по вопросу, касающемуся федеративного устройства, в одностороннем порядке Съезд не может, то принять новую Конституцию, где такие же проблемы федеративного устройства стоят, может Съезд в одностороннем порядке, без согласования с субъектами Федерации? Это уже вопрос серьезный, на который надо найти ответ. А раз необходимо признать согласование, так надо, значит, и процедуру выработать. Это не просто слова. Это опять-таки нормативный

акт. А, значит, эта процедура будет одним из элементов процедуры принятия Конституции в целом.

Поэтому все эти вопросы надо нам очень внимательно рассмотреть, критически, конечно, не огульно посмотреть это.

Олег Германович, я еще раз прошу извинить. А вот тех, кто будет задавать вопросы, я вам сейчас предоставлю слово, подошли к нам представители от стенографии и попросили задавать вопросы от микрофона, иначе не попадает в стенограмму, и мы не получим тогда полной стенограммы. Будьте добры, подойдите к микрофону и задайте вопрос.

[...]

Тут есть уже ряд записавшихся с просьбой дать слово для выступления. Пожалуйста, Крестьянинов, председатель Нижегородского областного Совета. Потом подготовиться Данилову.

**[Е.В.] Крестьянинов.** Действительно, наверное, лучше вопрос выбирать самому, потому что тот вопрос, по которому мне хотелось бы сказать, стоит шестым в перечне. Это порядок принятия Конституции, внесение в нее изменений.

На наш взгляд, и мы неоднократно об этом говорили, пожалуй, одним из самых сложных и важных сейчас моментов является тот, по которому нам надо определиться, — как проводить дальнейшее обсуждение и принятию новой Конституции. И, наверное, нельзя однозначно сказать, что нужно рассматривать и базироваться только на варианте, подготовленном Конституционной комиссией, и не рассматривать вариант, подготовленный Президентом, просто использовать оттуда отдельные статьи, потому что есть разные точки зрения. И действительно, только два Совета, два субъекта Федерации определенно сказали, что нужно основываться на варианте Конституционной комиссии. Очень много положительного есть в обоих вариантах. Самое главное — они базируются на естественных правах человека оба. Поэтому они вполне сводимы, для чего нужно разрешить некоторые политические противоречия. В остальном эти проекты вполне сводимы, и можно над ними работать. И этому составу. И я думаю, что Конституционное совещание ни на кого другого, кроме как на специалистов-юристов, которые присутствуют здесь, тоже не обопрется. У нас просто нет других специалистов. Все лучшие силы, наверное, здесь уже сосредоточены.

Так вот, по порядку принятия Конституции. На самом деле в настоящий момент Конституция предполагает только путь принятия Конституции Съездом народных депутатов. Но это вполне может оказаться непроходимым путем. И постоянно ссылаться на то, что другого нет в Конституции, означает догматически упираться и замыкать себя в кольцо,

из которого трудно выйти. Но есть другой, конституционный тоже путь, чтобы Съезд принял и занес в Конституцию или принял конституционный закон по порядку принятия этой Конституции. И мы считаем, что вообще процесс весь следует сейчас построить следующим образом.

Я бы хотел сказать наши предложения, которые уже сформированы будут, видимо, послезавтра приняты сессией, обсудить здесь. Мы готовы выслушать любые замечания, но если это окажется полезным, были бы рады, чтобы это помогло выходу из ситуации.

Во-первых, Конституционное совещание, которое соберется, это данность, которая существует, надо это признать и действовать соответственно с этим. Конституционное совещание, которое начинает работать 5-го числа, я думаю, что ему можно поработать в течение месяца, и в это время учесть все предложения и замечания, которые будут высказаны субъектами Российской Федерации, организациями, учреждениями, партиями, общественными движениями в процессе обсуждения проектов Конституции, и внести единый согласованный проект Конституции на парафирование субъектами Федерации. Так же, как это делалось в свое время с Федеративным договором. Единый проект. Договоров у нас три, но конституций трех не может быть, поэтому я говорю только о едином.

Субъектам Федерации в двухнедельный, или, может быть, в месячный срок после внесения этого проекта на парафирование, парафировать этот проект и внести его на утверждение Съезда народных депутатов в полном соответствии с Конституцией. В случае непринятия Съездом по каким-либо причинам парафированного субъектами Федерации проекта принять Съездом закон Российской Федерации о внесении дополнения в статью 104 Конституции Российской Федерации и в статью 185.

Проект закона я зачитаю. Он маленький, из двух статей. И в соответствии с этим внесенным дополнением к пункту 1 части третьей статьи 104 Конституции Съезд народных депутатов должен сам делегировать право принятия этой новой Конституции Конституционному Собранию, избираемому гражданами Российской Федерации на основе федерального закона. И тому же Съезду принять конституционный закон или дать поручение Верховному Совету принять конституционный закон о Конституционном Собрании, избираемом гражданами России с учетом принципа равного представительства всех субъектов Российской Федерации и трех ветвей власти. Потому что мы почему-то неоправданно все время забываем о существовании судебной власти, которая фактически самоустранилась и никем не привлекается к формированию, выработке и принятию Основного закона, который и определяет, по сути дела, ее



место и ее роль во всей властной структуре. Если Конституционное Собрание не будет сформировано, либо по каким-то причинам оно не примет Конституцию Российской Федерации, либо если проект Конституции не будет парафирован двумя третями, ведь надо все эти возможности проговорить, только в этом случае идти на проведение референдума. Причем референдума с одним единственным вопросом: согласны ли вы принять предложенный проект Конституции? Тут вариант непарафированности очень сложный, это надо будет обсуждать, как это делать. Этот референдум, конечно же, должен быть объявлен Верховным Советом на основании действующей Конституции. Но это все конституционные элементы, которые позволяют нам, не нарушая действующего законодательства, все-таки дойти в этом пути до завершения. А предложения по внесению поправок в статью 104 мы предлагаем принять следующие поправки, и принять их заранее, до того, как, может быть, даже Съезд начнет принимать, или после того, как не примет Конституцию.

Пункт 1 части третьей статьи 104 Конституции дополнить следующим положением: если за принятие новой Конституции Российской Федерации проголосовало менее двух третей от общего числа избранных народных депутатов Российской Федерации, Съезд делегирует право принятия Конституции Конституционному Собранию, избранному гражданами Российской Федерации на основе федерального закона. И для того чтобы нам развить положения Федеративного договора и хоть как-то оговорить вовлечение всех субъектов Федерации в формирование Конституции, о чем уже и Николай Тимофеевич говорил, нам представляется необходимым внести изменения в часть вторую статьи 185 Конституции Российской Федерации и изложить ее в следующей редакции: принятие новой Конституции (Основного закона) Российской Федерации, а также изменения и дополнения статей Конституции (Основного закона) Российской Федерации, касающихся федеративного устройства, это там уже есть, не могут быть осуществлены Съездом народных депутатов в одностороннем порядке и производятся с согласия не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Тем самым мы этот процесс упорядочим, привлечем сюда регионы и сможем, наверное, разорвать тот замкнутый круг, который у нас образовался сегодня. Спасибо.

**Председательствующий.** Решение можно Ваше?

**[Е.В.] Крестьянинов.** Я его перепечатаю, Николай Тимофеевич, и отдам в Орготдел.

**Председательствующий.** Хорошо.

Пожалуйста, один вопрос краткий для уточнения.

**[С.Н.] Иванов, 656 округ.**

Дело в том, что сейчас субъекты Федерации в лице Советов народных депутатов. Парафировать будут Советы народных депутатов, или же субъект Федерации — мы будем понимать Советы по согласованию с Администрацией?

**[Е.В.] Крестьянинов.** Я сказал здесь в том же порядке, в котором парафировался Федеративный договор: по два представителя от каждого субъекта, один от представительной, другой от исполнительной органов власти. Именно так.

**Председательствующий.** Слово Данилову Евгению Алексеевичу. Пожалуйста. Подготовиться Бабаеву.

**Е.А. Данилов.** Я заместитель заведующего отделом федеративных и межнациональных отношений и эксперт Конституционной комиссии.

Уважаемые участники слушаний, первый вопрос о том, что мы один проект называем официальным, а другой вроде бы не официальным. Я хочу сказать, что Президент внес свой проект официально в Конституционную комиссию, для того чтобы Конституционная комиссия его рассмотрела и дала свои замечания и предложения к этому проекту. Так что с точки зрения правового статуса и тот, и другой проект являются официальными. Просто один проект, который по поручению Съезда готовился Конституционной комиссией, а другой проект официально подготовлен по поручению Президента и им внесен.

О порядке принятия Конституции Российской Федерации. Мне кажется, что должна быть работа по сведению этих двух текстов проектов воедино. Другой вопрос, какой текст положить в основу этого сведения. Мне кажется, что текст Конституционной комиссии содержит более полное возможное регулирование тех отношений в нашем обществе, которые должны будут быть осуществлены в будущем.

Вместе с тем я вижу много моментов, более чем те три статьи, о которых говорил Олег Германович, в проекте, представленном с президентской стороны, которые могли бы быть использованы в едином тексте.

Существует Конституционное совещание, которое будет созвано и будет работать. Каков его правовой статус? Я считаю, что оно вполне законно, и Президент Российской Федерации может пригласить или созвать для обсуждения любого проекта своего документа, указа, Конституции или еще чего-либо хоть Генерального секретаря Организации Объединенных Наций — кого угодно. Это Конституционное совещание может стать незаконным, нелегитимным только в том случае, если оно попытается взять на себя функцию принятия новой Конституции Рос-

сийской Федерации без того, чтобы оно получило это право на принятие Конституции Российской Федерации законным образом.

Значит, вот до этого момента любые созывы этих совещаний, любые обсуждения и т.д. — это вещь, не противоречащая никакому закону.

Я сейчас ухожу немного от политического момента и не хочу на нем останавливаться. Я говорю о правовой ситуации, которая с этой точки зрения существует.

По действующей Конституции новая Конституция должна приниматься Съездом народных депутатов Российской Федерации. Очень часто говорят, что она должна приниматься двумя третями народных депутатов, участников Съезда. Однако ни в Конституции Российской Федерации, ни в каком-либо другом акте это не определено. И в этой ситуации мы просто берем аналогии изменений и дополнений действующей Конституции и, на мой взгляд, совершенно необоснованно переносим на порядок принятия новой Конституции.

Порядок принятия новой Конституции определен лишь в Законе о референдуме, если такая выносится на референдум. Вы знаете, что это большинство от списочного состава избирателей.

Следующий вопрос. Мы уже готовили в Конституционной комиссии с Мамутом проект закона о принятии новой Конституции Российской Федерации. Там было предложение — провести Съезд в два этапа. На первый этап представить согласованный проект Конституции в той мере, в какой его удастся согласовать с Президентом.

Затем работает достаточно короткое время первый этап Съезда. Дается поручение рабочей группе и согласовывается этот проект вторично с субъектами Федерации, и затем, по существу, вторая часть этого Съезда созывается для того, чтобы уже не вносить каких-то изменений, может быть, в текст, поскольку он уже будет согласован со всеми тремя ветвями власти и прежде всего с субъектами Федерации, а по существу, будет одобрение этого проекта.

И еще одна возможность, которая могла бы быть, — это принятие текста на референдуме. Но я, например, считаю, что и юридически продолжает действовать постановление первого Съезда народных депутатов о том, что основные положения Конституции могли бы быть вынесены на референдум, и фактически ведь последний Съезд народных депутатов так... и поручить готовить основные положения. Они были подготовлены и разосланы субъектам Федерации. Не самый, наверное, лучший путь — выносить Основные положения на референдум. Но если бы они были вынесены и если бы они были приняты, то тогда, наверное, за Съездом оставалась бы только роль воспринять этот вердикт населения

нашей страны и соответственно этому вердикту поступить с тем полным текстом Конституции, основные положения которого выносились на голосование.

Есть еще одна возможность — это использование ст. 185 действующей Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Съезд может делегировать принятие любого закона квалифицированным большинством Верховного Совета Российской Федерации. Верховный Совет Российской Федерации — это достаточно работоспособный орган. В нем представлены субъекты Российской Федерации. В одной из палат Верховного Совета Российской Федерации 50% мест имеют представители республик, автономной области, автономных округов, то есть ситуация примерно та, какую хотели бы субъекты Федерации для принятия Конституции Российской Федерации.

И, наконец, что касается статьи 185 в связи с принятием Конституции, ее толкованием, Николай Тимофеевич говорил о том, что изменения и дополнения к Конституции могут осуществляться только по согласованию с субъектами Федерации. Мне приходилось слышать и другое толкование. Я как специалист-эксперт вынужден тоже принимать во внимание. Оно не у меня родилось. Это то толкование, что данная статья касается изменений и дополнений действующей Конституции Российской Федерации.

Что касается принятия новой Конституции Российской Федерации, то с точки зрения такого согласования можно было бы и не производить. Это не моя точка зрения. Я как раз придерживаюсь иной точки зрения, но юридически, может, она более корректна, чем точка зрения, которую мы чуть раньше слышали.

Наконец, что касается Федеративного договора, может ли он подлежать изменениям или нет? Если создается новая Конституция, то вот при таком толковании 185-й статьи, наверное, отходы от Федеративного договора возможны, тем более что сами субъекты Федерации предлагают уже некоторое изменение этих федеративных договоров.

Заканчивая, хочу сказать о том, что включение Федеративного договора в целом в Конституцию Российской Федерации, включая ее в преамбулу, ставит нас перед одной серьезнейшей проблемой.

В преамбуле Федеративного договора с республиками записано, что, уважая Декларацию о государственном суверенитете этих республик, и т.д. ...

В каждой декларации каждой республики написано, что конституция республик и законы республики имеют приоритет над федеральной Конституцией и федеральными законами. Мы вспоминаем постановле-

ние Конституционного Суда Российской Федерации, и я был представителем народных депутатов, которые соответствующее ходатайство заявили, Конституционный Суд вынес решение о том, что именно этот пункт Декларации о суверенитете Татарстана является неконституционным.

И если мы включаем в преамбулу, то мы должны решить этот вопрос. Нельзя в Конституции писать, что федеральная Конституция выше, и в то же время признавать декларации и писать, что республиканские конституции и законы выше. Надо этот вопрос решить. Это очень крупная проблема.

И, наконец, это только начало наших обсуждений. Вы знаете, что у нас будет работать секционное заседание, и мы приглашаем принять активное участие в нем. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется Бабаеву — начальнику высшей школы МВД России, доктору юридических наук.

**[М.М.] Бабаев.** Уважаемый председательствующий! Уважаемые коллеги! Председатель нашего областного Совета Крестьянинов Евгений Владимирович четко, на мой взгляд, изложил процедуру принятия, которая вполне может не довести момент принятия Конституции до референдума. Ибо референдум, как уже было сказано, это процедура, весьма чреватая своими опасностями.

Есть отличия от политики, а мы сейчас с вами, к сожалению, стали политиками или частью ее, то вот если бы юрист, если бы он действительно отвлекся, а это в принципе можно сделать, нашел бы для себя в том и в другом проекте моменты, которые позволяют свести их воедино.

На Малом совете, когда обсуждался наш вопрос, говорили о том, что слова «объединение Конституции» не пойдут. Почему не пойдут? Лучше написать «создать на базе двух проектов один объединенный». Сейчас появился термин об объединение проектов. Объединить действительно эти статьи можно потому, что тот и другой проект отражают состояние общества на сегодняшний день и по крайней мере какие-то перспективы развития рисуют.

И оба проекта — это достижение нашего общества — исходят из естественных прав человека. Это прорисовано и в одном проекте, и в другом, кстати, сделано неплохо. Наконец-то мы дошли до мысли: права не дарованы ни государством, ни Президентом, ни Верховным Советом, а принадлежат нам от рождения. Это самое, пожалуй, мощное достоинство, на базе чего можно сделать объединение.

От президентского проекта Конституции можно [взять] четкость и лапидарность. Очень многие формулировки — это достижение юридической мысли сегодняшнего дня. А проект Конституционной комиссии можно разгрузить от многих законодательных актов, которые туда взяты и привнесены.

Возьмите, к примеру, судебную систему. Закон о Конституционном Суде там перегружен будь здоров насколько, закон о чрезвычайном положении присутствует. Вот три или четыре нормативных акта, которые, практически сами по себе существуя, действуют, и в Конституции могут быть только штрихами обозначены.

Я считаю, что тот и другой проект — это тоже будет основанием для объединения — декларируют разделение властей. Очень модно говорить о разделении властей, а особенно грешит этим президентский проект. Там сплошная декларация разделения, а разделения как такового нет. Вот если отвлечься от всяких других моментов, то проект Конституции, представленный Президентом, напоминает больше по форме правления конституционную монархию.

Вот здесь присутствует профессор Крылов Борис Сергеевич, специалист, наверно, главный у нас в России по конституциям зарубежных государств. Он скажет, что действительно те положения, которыми наделен Президент, и его полномочия, а именно гаранта Конституции, арбитра в споре, глава государства, высшее должностное лицо, есть во многих конституциях зарубежных государств, но они присутствуют в отдельном качестве. Здесь они сведены воедино, и ими наделен один человек — Президент. Так, конечно, дело не пойдет. А отсюда вот эта процедура импичмента, Высшее судебное присутствие, которая отрешение Президента от власти делает практически невозможным.

Кстати, говоря об этом Высшем судебном присутствии, надо сказать, что в царской России в это понятие вкладывался совершенно другой смысл. И надо сказать, может быть, еще есть время поработать над нашей судебной системой. Арбитражный суд — это наследие нашего социалистического прошлого, когда была единая государственная собственность. Надо подумать, нужен ли нам арбитражный суд — это тоже вопрос. Во всяком случае присутствующая в проектах, том и другом, судебная система практически настолько запутана, что нормальное правосудие делает трудноосуществимым.

Идея народовластия. Очень много говорили о народовластии, практически идея потеряна. На Малом совете в Нижнем Новгороде предложен соответствующий проект статьи, я об этом пока не буду говорить, но такая статья необходима.

О неравенстве палат уже шла речь. Действительно, Государственная Дума превращена в какой-то придаток Совета Федерации. Действительно, развести полномочия крайне необходимо, но по крайней мере равноправие палат должно быть восстановлено.

И, как мне представляется, принципиальное положение — в едином проекте Конституции должен быть очень большой переходный раздел. Сегодня здесь прозвучало предложение, упоминалось о том, что необходимы какие-то законы как промежуточный вариант: о власти и т.д. Но дело в том, что в одном из проектов говорится о переходном периоде. И обратите внимание, какие там положения заложены: организационные и технико-организационные. По существу, положения, которые будут решаться, там не заложены. О чем речь идет? К примеру, если мы возьмем проект Конституции тот и другой, пожалуй, то органы власти у нас заканчиваются областью. Все остальное — это местное самоуправление. Вот давайте реально посмотрим на ситуацию, как она будет складываться. У нас районы подчиняются, как правило, в какой-то степени и в налогах и в бюджетах городу, город — области, район — области и т.д. Если мы сейчасотрежем это местное самоуправление, как здесь предложено, то я боюсь, что начинается большая путаница. Иными словами, в течение года или двух или трех, сколько потребуется, надо определить, по-видимому, на уровне субъектов Федерации основные принципы местного самоуправления, пределы местного самоуправления и т.п., и затем переходить к реальному местному самоуправлению.

И, наконец, последнее положение, на которое я хотел бы обратить внимание. У нас очень легко меняется Основной закон нашего государства. Настолько легко, что практически, наверное, даже государствовед ни один не сможет в тонкостях всех последних изменений разобраться. Процедура изменения Конституции должна быть резко изменена. Варианты могут быть самые разнообразные: то ли это Конституционное совещание, но его сохранять надолго после принятия Конституции нет смысла, либо посмотреть в будущей Конституции, насколько сложная процедура изменения Конституции, которая бы сделала ее стабильной на долгие годы.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется Ковалеву Алексею Анатольевичу, члену Совета Санкт-Петербурга, а приготовиться Страшуну Борису Александровичу. Пожалуйста.

**А.А. Ковалев.** Уважаемые участники слушаний! Я здесь буду говорить и как депутат Петербургского горсовета, и как заместитель директора Петербургского филиала Института культурного и природного наследия, а конкретно о теме, которая уже в течение нескольких лет

и в рамках Петербургского горсовета, и в рамках различных рабочих групп на уровне общественных организаций, научных центров разрабатывается, но, к сожалению, совсем не учтена ни в проекте Конституции Конституционной комиссии, ни в президентском проекте. Причем если о проекте Конституционной комиссии можно сказать, что отзвуки этой темы есть там, то в Конституции Президента, сегодняшнем варианте, я лично с трудом наблюдаю какие-то вообще приметы этой темы. Эта тема — наследие, культурное и природное наследие народов Российской Федерации.

Во-первых, в проекте Конституционной комиссии были переписаны просто-напросто положения из прежней Конституции СССР, РСФСР по поводу наследия, различные новые предложения, термины, которые использовались субъектами Федерации, в итоге получилась терминологическая путаница, где-то говорится о памятниках истории, культуры и природы, то говорится об историко-культурном наследии, то о культурном наследии, охране природы и т.д. Но, однако, Советским Союзом в свое время была подписана и нашей республикой ратифицирована Конвенция о культурном и природном наследии. Видимо, именно эту терминологию необходимо употреблять в Конституции.

Теперь следующий момент. У нас в Конституции, все проекты Конституции говорят о праве собственности. Право собственности — это естественное право человека, однако не надо забывать и о том, что право собственности во всех странах мира ограничено так или иначе.

Вот передо мной находится проект документа, предлагаемый министром ресурсов Соединенных Штатов для реализации в Штатах, документ на право ограниченного пользования, сервитут. В обязательном порядке с собственником заключается такой договор. Если собственник отказывается от заключения этого договора, то правительство штата, руководство города, графства имеет право реквизировать данный объект с выплатой соответствующей компенсации, если штат или город какой-нибудь Соединенных Штатов признал это своим культурным и природным наследием.

Сегодняшняя система законодательства в Российской Федерации не дает возможности нам вводить договорную собственность, Закон о собственности этого не предусматривает — право ограниченной собственности. Поэтому необходимо обязательно наряду с декларацией прав собственников в Конституции записать, что правомочия собственника могут быть ограничены в целях реализации Конституции Российской Федерации, прав и свобод граждан.



Теперь перейдем к свободам и правам. В правах и свободах граждан не сказано о том, что граждане имеют право на сохранение культурного и природного наследия, это говорится в обязанностях. Но из главы «Права и свободы граждан» следует, что гражданин имеет право защищать свои права и свободы в суде, т.е. имеет право обратиться в суд с обжалованием различных актов, противоречащих сохранению культурного и природного наследия, если бы была такая статья в правах и свободах. Поэтому, естественно, необходимо закрепить право на сохранение и защиту объектов наследия в Конституции в разделе «Права и свободы граждан и права и свободы человека».

Далее. Право на обжалование актов органов государственной власти. Мы знаем случаи, в последнее время их немало, приведу один только пример, что Социально-экологический союз пытался обжаловать акты Российской Федерации, противоречащие законодательству об охране природы. Однако Социально-экологическому союзу было вначале отказано, поскольку Социально-экологический союз, являющийся всероссийской организацией, не имел непосредственного, по мнению суда, интереса в охране природы, например, на Таймыре. С этим положением необходимо, конечно же, как-то разбираться, и вот в Конституции может быть записано право на обжалование актов, противоречащих Конституции.

Далее. Относительно федеративного устройства. До сих пор в вопросе культурного и природного наследия у нас существуют две, казалось бы, непримиримые тенденции. Министерство культуры Российской Федерации, различные другие федеральные органы хотят, чтобы все наследие было под жестким контролем России; субъекты Федерации, и кстати, органы местного самоуправления, считают, что это наследие принадлежит только им. Мне кажется, что здесь должно быть гарантировано право как Российской Федерации, так и субъектам Федерации и органам местного самоуправления самостоятельно определять состав своего культурного и природного наследия, порядок его охраны и использования. В этом случае они должны в обязательном порядке гарантировать сохранность всех объектов наследия на своей территории. Так, если Российская Федерация признает своим наследием какой-то объект на территории республики, то республика не может предпринимать действий, которые противоречат сохранению этого объекта. И наоборот, если республика признает объектом наследия какой-то объект, находящийся в федеральной собственности, то Российская Федерация уже связана соответствующими законами и положениями республики.

И, наконец, последнее.

**Председательствующий.** Извините, время. Истекает последняя минута.

**А.А. Ковалев.** Все, прошу прощения. Я надеюсь, что в рамках, вот, собственно секционных заседаний такого рода предложения будут обсуждены. Просто так, видимо, об этом не говорил до сих пор со столь высокой трибуны в таком объеме. И я позволил выступить себе с этой темой.

И, наконец, последний вопрос — это вопрос об объектах археологического наследия на территории России. Мне кажется, что эти объекты должны быть объявлены объектами наследия заведомо, поскольку учет всех археологических объектов в принципе невозможен. Необходимо, как по аналогии с вопросом о кладах, необходимо дать определение археологического наследия. Например, временными рамками: объекты, созданные человеком древностью до, предположим, 500 лет, являются наследием всей Российской Федерации. Это не значит как часть мирового наследия.

Спасибо.

**Председательствующий.** Перед перерывом последний выступает Страшун Борис Александрович, пожалуйста. Потом мы объявим перерыв. Борис Александрович, пожалуйста, 7 минут в Вашем распоряжении.

**Б.А. Страшун.** Страшун Борис Александрович — советник Конституционного Суда, эксперт Конституционной комиссии.

Общественный строй в нашей стране меняется. И это результат, в общем, не чьей-то там злой или доброй воли, а результат того, что эксперимент, который проводился над нашим обществом, не удался. Прежняя система стала просто сама по себе разлагаться.

Конституция действующая ориентировалась на оформлении именно прежней системы. И поэтому даже попытки каким-то образом ее приспособить к новой ситуации эффективности большой в этом отношении не дали, да, видимо, дать не могли. Очевидно, что процесс изменения, который сейчас происходит, во многом, к сожалению, несет на себе черты стихийности. И, вот, Конституция новая, о которой речь идет уже достаточно давно, имела бы задачей как раз дать обществу определенные правовые ориентиры и в какой-то, в значительной, я бы сказал, степени упорядочить процесс преобразования.

Но случилось так, что Съезд упорно Конституцию новую принимать не желает. Это факт, который, по-моему, сегодня уже очевиден. Я не хочу вдаваться в мотивы, которыми руководствуются народные депутаты, но факт этот налицо, и результатом его мы имеем сложившуюся сегодня

ситуацию, когда наряду с тем проектом, который выработывался Конституционной комиссией, появился другой проект — проект президентский. И сложилась такая ситуация, когда вполне возможно, что именно тот проект и станет будущей Конституцией нашей страны.

Это, с моей точки зрения, было бы очень нежелательным исходом, потому что проект второй очень скороспелый, и здесь уже много приводилось примеров этому, я бы мог привести еще огромную массу их, не могу занимать на это время. Но сейчас нужно, видимо, решить, как быть дальше в этой ситуации. Я согласен с теми выступавшими ранее до меня здесь ораторами, которые полагают, что наша законодательная власть должна принять участие в работе предстоящего Конституционного совещания. И, я думаю, что в сложившейся ситуации было бы самым правильным все-таки попытаться оба эти проекта свести в один.

Я тоже высказываюсь, ну, не хотелось бы мне употреблять такое выражение, что «принять за основу», но, я думаю, что все-таки многие положения проекта Конституционной комиссии просто даже в силу времени, затраченного на их подготовку, отработаны гораздо лучше.

На Конституционном совещании, мне думается, было бы правильно попытаться договориться по политическим проблемам Конституции. Не задача такого огромного форума — спорить по поводу конкретных формулировок: лучше так сказать или лучше иначе сказать. Нужно прежде всего определиться в отношении того, с чем все согласны, и в отношении того, какие есть различия, именно политические. Я думаю, что очень много есть общего в подходах к обоим проектам. И в то же время имеются довольно существенные различия, продиктованные зачастую именно политическими причинами. Вот, если бы удалось вычленив вот эти спорные моменты, определить то, с чем все согласны, именно политические моменты, то тогда после обсуждения, имея такую, так сказать, такие рекомендации или директивы, если угодно, совещания, было бы правильно поручить, я считаю даже, что надо было бы поручить одному какому-то специалисту провести, вот, работу по созданию единого текста проекта. Затем его можно было бы еще раз апробировать в том же составе на этом совещании и предложить затем Съезду.

Я согласен с теми предложениями о том, что нужно разработать процедуру принятия Конституции. Хотел бы в этой связи напомнить статью 5 действующей Конституции, которая предусматривает обязательное вынесение на референдум наиболее важных вопросов государственной жизни. Вряд ли кто будет спорить с тем, что принятие Конституции относится к числу наиболее важных вопросов государственной жизни. Проблема в том, когда проводить этот референдум, то ли, так сказать,

в предварительном порядке, как первоначально намечалось, касательно основных положений, или же наоборот, в заключительном порядке, чтобы народ ратифицировал то, что будет принято, например, Съездом, если будет им принято. Этот вопрос еще можно обсудить, но, я думаю, что исключать референдум из процедуры принятия Конституции было бы просто, лишило бы ее легитимности.

**Председательствующий.** Заканчивать надо.

**Б.А. Страшун.** Я заканчиваю. Последний вопрос, который мне все-таки хотелось коснуться в этой связи, — это то, что говорят, что проект Конституционной комиссии очень многословен. Наше общество выходит из тоталитаризма, и мы имеем очень много дурных традиций в нашем государственном механизме. Поэтому понадеяться на то, что будущий законодатель все решит и все сделает, как надо, я думаю, что уже опыт нашего парламентаризма показывает, что на это особо надеяться не приходится.

И поэтому Конституция должна содержать развернутую систему рамок для законодателя. Так, как это сделано во многих конституциях зарубежных, которые здесь уже упоминались. Думаю, что в данном случае краткая Конституция у нас просто невозможна.

Если ссылаются на американский опыт, действительно, там 7 статей и 27 поправок, но я бы хотел поправить, что Конституцию составляют не только эти тексты, а еще огромная масса многотомная — решения Верховного Суда по конституционным вопросам. Вот эта вот совокупность образует американскую Конституцию, и она принадлежит к числу, может быть, самых больших в мире, если не самая большая, поэтому нам нужно здесь, мне кажется, действовать оптимальным образом, и вариант Конституционной комиссии, мне кажется, дает для этого основания. Спасибо.

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги, после перерыва у нас будет выступать Ларионов Егор Михайлович — представитель Республики Саха (Якутия), я хочу вас ознакомить с одной запиской, ее прислал заместитель главы администрации Приморского края Пименов, он полагает, что нам надо было основное внимание на нашем заседании уделить обсуждению текстов проектов Конституции и не обращать внимания на процедуру принятия. Очевидно, что таких процедур, он полагает, всего три, — Съезд, референдум и Учредительное собрание, и оставить это, как я правильно понял записку.

Ну, я думаю, мы не будем навязывать каждому из выступающих, что он говорит, потому что все эти проблемы взаимосвязаны, да, прийти к тексту только можно через определенную процедуру. Если вы не воз-

ражаете, мы объявляем перерыв до 12 часов 30 минут, на полчаса, нет? Значит, в 12.30 я прошу вас приступить к работе.

*(После перерыва)*

**Председательствующий.** Прошу уважаемых депутатов занимать свои места, продолжим работу. Очень много желающих выступить. Мы только в самом начале нашей работы. И время есть, и сегодня, и завтра можем и постараемся максимально удовлетворить потребность всех тех, кто приехали, прежде всего, с наших регионов, и специалистов, т.е. всех, кто пожелает участвовать в прениях и в дальнейшей работе. Пожалуйста, записывайтесь, записочку подавайте, итак, мы предоставляем слово, как объявляли, Ларионову Егору Михайловичу, заместителю Председателя Верховного Совета республики Саха (Якутия). Здесь? Приготовиться Миронову Олегу Орестовичу — Саратов. Пожалуйста.

**Е.М. Ларионов.** Уважаемые народные депутаты Российской Федерации, уважаемый президиум, уважаемые коллеги!

Ну, вы чувствуете, что по всей стране идет бурное обсуждение двух проектов, и это правильно, поскольку обсуждение и вынесение предложений, мнения своих регионов — это делается для того, чтобы не допустить развала Российской Федерации как государства, чтобы не допустить конфронтации между ветвями власти, а чтобы Российская Федерация дала спокойно согласие и занималась бы реализацией тех законов, которые Верховный Совет плодотворно выпускает, те указы, которыми Президент и Правительство на местах проводит экономические реформы. Вот, руководствуясь такими соображениями, наша республика отнеслась к обсуждению очень ответственно, как вы все, был создан ряд рабочих групп из числа ученых, юристов, представительных органов власти, управления. Мы это подытожили дело и представили Конституционной комиссии Российской Федерации наши соображения в виде обзоров и постатейных замечаний по двум проектам. И вот, мы, во-первых, считаем, что сегодня наша страна приступает к обсуждению концептуальных положений проекта Конституционной комиссии, поскольку я чувствую, что по проекту Президента, это мое личное мнение, неэтично сегодня обсуждать, когда мы официально не видим официальных представителей Президента. Поэтому я хотел бы начать с того, что проект Конституционной комиссии, безусловно, имеет положительный момент. Это нельзя отрицать даже из-за того, что он является именно законным правовым документом, который на многих Съездах был предметом обсуждения, работали все субъекты, и те моменты, которые были высказаны субъектами Российской Федерации, консультационная комиссия по ряду про-

блемных вопросов она учла, это статья 75, статья 7, пункт 1 статьи 109 и т.д., и более четко определены, безусловно, функции ветвей власти, следовательно закрепляется принцип разделения властей и т.д. Можно перечислять много, но времени нет.

Во-вторых, за основу проекта Конституции Российской Федерации наша республика считает перенять и заложить основных 30 федеративных договоров. Это единственный политический правовой документ.

Только этот документ, который действительно оформлен в виде договора, имеет правовой характер. Больше мы не имеем таких договоров, таких правовых документов, с которыми бы действительно субъекты Российской Федерации согласились, парафировали и утвердили, такого нет. Во-вторых, действительно и противники, и те, которые видят, что Федеративный договор — это какой-то или политический документ, или правовой, я считаю, что в данной ситуации обсуждение в теоретическом плане нельзя повести, он сегодня реальный документ фактически. И мы должны в обязательном порядке с этим считаться.

Наша республика уже чувствует вкус Федеративного договора. Да, среди тех, кто реально соглашается с Федеративным договором, на основании Федеративного договора мы сегодня заключили ряд экономических соглашений с Российской Федерацией, с федеральными властями по ряду экономических вопросов, которые подписаны нашими двумя Президентами — Борисом Николаевичем и Михаилом Ефимовичем, и они ратифицированы в Верховном Совете. Только благодаря Федеративному договору была принята наша Конституция республики, годовщину которой мы недавно отметили 27 апреля этого года. Вся республика при том, все национальности, все народы, которые проживают в республике Саха. Только благодаря Федеративному договору за 92-й год мы приняли около 80 законов. Это Закон о егере, Закон о собственности, земельной реформе, о лесе и ряд экономических законов, которые мы действительно реализуем, экономический суверенитет делим. В этом году планируем принять около 70 законов, конкретных. Вот я спрашиваю, задаю вопрос: разве мы могли бы раньше, прежде чем заключать Федеративный договор, заниматься законодательством? Нет, мы раньше принимали только конституцию республики, автономной бывшей, точно копируя Конституцию СССР и больше ничего. И вот проект статьи 75 в некоторых пунктах, статьи 3 (пункт 2) в сегодняшнем проекте Конституционной комиссии, это попытки вернуть нас обратно, к прошлому, только, значит, руководствоваться федеральными законами. Мы с этим в корне не согласны, поэтому Рабочая группа, где будет стоять вопрос о конкретном обсуждении ряда статей, мы имеем предложение,

которое будем защищать. Возврата к правовому бесправию не будет. Ни один субъект Российской Федерации, республика не будет согласен. Федеративный договор сегодня обвиняют в том, что он ничего не имеет. А в этом, мы считаем, что вина Верховного Совета, поскольку Верховный Совет длительное время не разрабатывает и не принимает закон о реализации механизма реализации Федеративного договора.

Наша республика давно в качестве законодательной инициативы дала свои предложения, однако данный вопрос стоит на месте. Вот сегодня поэтому и Федеративный договор в какой-то степени встречает и противников и в полной мере не работает.

Другие разделы глав, отдельных статей, мы считаем, проекта Конституционной комиссии не должны ни в коей мере противоречить соответствующим статьям Федеративного договора. Они должны быть точной копией или даже расширением Федеративного договора.

Поэтому мы твердо стоит за то, чтобы Федеративный договор стал самостоятельным разделом. Здесь никаких вариантов. Надо руководствоваться вариантом «А», дополнением преамбулы, которое было согласовано со всеми субъектами Российской Федерации.

В-третьих, это вопрос понятия сущности государства. Статья 3 (пункт 1) Федеративного договора четко подчеркивает, что республика — государство в составе Российской Федерации — обладает всей полнотой государственной законодательной, исполнительной, судебной власти на своей территории, кроме полномочий, которые переданы, отнесены к ведению федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим договором.

Ну, я еще минуточку.

Так. Вот в связи с этим понятие статьи 75 мы хотели бы отредактировать в корне, поскольку эта статья очень опасная не только для республик, но и других субъектов. А Российская Федерация, если такой вариант будет приниматься, она распадется на отдельные княжества, и собрать их потом будет очень трудно.

Ну, и последнее — вопрос собственности. Это самый коренной вопрос экономического суверенитета субъектов. Мы приветствуем, согласны с тем, что действительно в статье 58 настоящего проекта это вновь включено. Но оно включено в противовес статье 3 (пункта 3) Федеративного договора, о том, что достояние (собственность). Собственность отбросили, почему-то Олег Германович не согласился.

В связи с этим «достояние» — это, по нашему пониманию, музейный экспонат. Мы ходим вокруг этого экспоната и ничего не делаем. А мы

должны, если суверенитет мы получаем, то мы должны распоряжаться, пользоваться своими богатствами, собственностью.

Поэтому этот коренной вопрос, и мы хотим нашу принципиальную позицию ввести в проект нового законодательства.

Ну, и в заключение я хотел бы прочитать, вот, два пункта нашего постановления Верховного Совета в качестве заключения.

«Отметить, что оба представленных проекта не соответствуют положениям Федеративного договора и не утверждают конституционный договорный характер Федерации, не учитывают действующую Конституцию Республики Якутия (Саха) и тем самым ставят республику вне Российской Федерации. В связи с этим считать, что оба проекта Конституции Российской Федерации не могут служить основой для конституции подлинно федеративного государства.

Предложить Верховному Совету Российской Федерации, Президенту Российской Федерации найти компромисс в конституционном процессе, представить на обсуждение и окончательно принять один проект Конституции.

Механизм принятия Конституции определить с учетом опыта подписания Федеративного договора, парафированием проекта Конституции Российской Федерации субъектами Российской Федерации и с соблюдением конституционного механизма принятия новой Конституции Российской Федерации».

Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Спасибо, Юрий Михайлович.

Слово предоставляется Миронову Олегу Орестовичу, профессору Саратовского юридического института. А следующим будет выступать Крылов Константин Давидович. Пожалуйста, от профсоюзов.

**О.О. Миронов.** Конституционный процесс, идущий в Российской Федерации, имеет целый ряд особенностей. Одна из них состоит в том, что прошло уже то время, когда принималась федеральная Конституция, а вслед за ней конституции субъектов Федерации, которые соответствовали общедофедеральной Конституции.

Настоящая ситуация такова, что в целом ряде республик конституции приняты; в других они разрабатываются, и в то же время разрабатывается Конституция общедофедеральная — Конституция Российской Федерации.

Это, как мне представляется, заставляет Конституционную комиссию, депутатов, научных работников, которые работают над российской Конституцией, сопоставлять и сочетать ее в определенном плане и с конституциями республик. Потому что то, что закреплено в конституциях



республик, то, что отвечает интересам и потребностям этих республик, вряд ли будет вычеркнуто из этих конституций, если эти положения не будут соответствовать новой российской Конституции.

В самом деле, целый ряд республик сохраняет такие представительные органы, как Советы, и не пытается от них отказываться. Без представительных органов ни одно государство не существует, и республики полагают, что это название представительных органов вполне приемлемо.

Целый ряд республик полагает, что нецелесообразно закреплять частную собственность на землю. Это республики, где мало земель, или где есть свои особенности, например, Якутия, Северо-Кавказские республики. Поэтому Конституционная комиссия должна эти моменты учитывать.

Представленный проект Конституции имеет два варианта. Изложены все три текста Федеративного договора, и есть глава 13, в которой излагаются основные положения этого договора. Конечно, включение в текст Конституции трех договоров с преамбулой, а без этого нельзя включать договоры, они неполные, с протоколами, где существуют очень важные положения, конечно, сделают Конституцию не очень стройной и логичной.

Поэтому, на мой взгляд, идеальный вариант, но для этого требуется согласие всех субъектов Федерации, — это построить Конституцию, раздел о федеративном устройстве, все иные разделы, исходя из Федеративного договора. Но сделать это логичным, единым, цельным текстом.

На это еще раз хотелось бы обратить внимание, возможно лишь при согласии субъектов Федерации. У субъектов Федерации есть опасения, что они, если пойдут по этому пути, то могут утратить и то, что уже есть в Федеративном договоре.

Поэтому, по всей вероятности, можно использовать опыт Договора об образовании СССР. Он ведь считался действующим до декабря 1991 г. Так и пусть Федеративный договор будет действующим. Но при принятии новой Конституции. И я думаю, что субъекты Федерации согласятся с этим. Можно пойти дальше, развивая положения этого Договора.

И второе обстоятельство, на которое я хотел бы обратить внимание. Я — россиянин, представляю Саратовскую область, и я ратую за высокий статус краев и областей. Но меня настораживает положение проекта Конституции, где говорится о законодательных органах краев и областей. Я думаю, что придание государственного статуса краям и областям, конечно бы, подняло их авторитет.

Но это и опасно. Разве можно создать для, ну, будем говорить, российских регионов, самостоятельные российские государства — калуж-

ское, самарское и т.д.? Мы же просто развалим Россию. Поэтому, предоставляя краям и областям равные, одинаковые права с республиками в социально-экономической, культурной сфере, я думаю, что присутствующие здесь понимают, что государственно-правовые характеристики у них различные. Не может быть гражданства у краев и областей в отличие от республик.

Я думаю, что устав, который предполагается действующей Конституцией, — это вполне приемлемый документ, который определит статус края и области. Может быть, для того, чтобы поднять статус, назвать его конституционным уставом.

Я думаю, что, когда обсуждаются проекты Конституции, не нужно ограничиваться только двумя проектами. Их ведь несравненно больше. И сейчас депутатские фракции работают над тем проектом, который уже публиковался. Это целый ряд фракций, в том числе и фракция коммунистов России. Там тоже можно кое-что позаимствовать. Например, раздел о социальной политике. Наше общество, где масса обездоленных людей, ждет социальной защиты со стороны государства. Это раздел о коллективных правах граждан, это социальные и материальные гарантии. Конечно, это в определенном плане как-то стыкуется с разделом гражданского общества, который есть в проекте Конституционной комиссии.

И думаю, что если законодатель сделает акцент на социальную политику государства, если он сделает акцент на коллективные права граждан, на защиту социальных, экономических прав, на гарантии, я думаю, что проект Конституционной комиссии от этого только выиграет. Над ним работа ведется продолжительная, тщательная. Это продуманный документ. Но есть возможности для его совершенствования.

Проект отвечает требованиям, но возможности для совершенствования имеются.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется Крылову Константину Давидовичу от Федерации независимых профсоюзов. Следующим слово получит Темиров.

**К.Д. Крылов.** Уважаемые коллеги! Когда в начале 1991 г. на заседании Рабочей группы Конституционной комиссии к нам обратились с вопросом — как думают профсоюзы по поводу президентского режима и как лучше сделать — французский вариант, американский вариант или какой-то иной, мы тогда ответили, что профсоюзы, во-первых, не обсуждали этот вопрос, а во-вторых, если мы с ним вспомним, это начало 1991 г., выйдем в трудовые коллективы, то в лучшем случае там промолчат по этому вопросу, французский или американский вариант лучше, а в худшем случае нас просто за руки и за ноги вынесут: в то время делили по 300 граммов

манки, гречихи среди многодетных семей. Сегодня я могу сказать, что за это время действительно в профсоюзах широко обсуждались различные варианты Конституции, в трудовых коллективах, и в пятницу мы провели пленум Федерации профсоюзов России, специально посвященный этому вопросу. У нас есть, что обобщить и что сказать по не только двум проектам, а, наверное, их около двух десятков проектов за это время.

Позвольте высказать соображения по пяти позициям.

Первое. По вопросам порядка разработки и обсуждения проекта Конституции. Мы за то, чтобы разработка этого проекта велась действительно на правовой основе, на законодательной основе или по крайней мере в порядке, не противоречащем законодательству. Для этого, нам кажется, необходимо сделать следующее. На том Конституционном совещании, которое планируется в ближайшее время провести, от имени Конституционной комиссии представить проект — тот ли, который был в пятницу Верховному Совету представлен, или иной, проект постановления Верховного Совета по Конституционному совещанию. Нужно поставить его работу на правовую основу. Доработать этот проект могла бы Конституционная комиссия с участием представителей общественных организаций, соответствующих части второй статьи 110 Конституции Российской Федерации, где говорится о праве законодательной инициативы. То есть специалистов от общественных организаций, действующих на всей территории Российской Федерации. Так эта статья гласит. Мы могли бы доработать этот проект, внести его на первое заседание. С учетом мнения Конституционного совещания в дальнейшем рассмотреть на Верховном Совете в самые ближайшие дни работы этого совещания.

Второе. Наверное, на Конституционном совещании можно было бы решить следующий вопрос. Есть два проекта. По крайней мере, в последнее время опубликованных. Какой из них взять за основу, можно ли взять за основу и, если нет, значит, тогда поручается создать новый вариант. Но чтобы действительно не превращалось Конституционное совещание в политический митинг, нужно решить, наверное, прежде всего этот вопрос: брать за основу, если брать — то что, если нет — поручается создать новый проект.

Мы выступаем за единый, согласованный проект, который бы был представлен на утверждение высшего законодательного органа.

Второе. По содержанию. На наш взгляд, Конституция должна быть, прежде всего, понятна и доступна каждому человеку и всему нашему народу. Это, наверное, аксиома. Думается, что и тот, и другой вариант пока не отвечают этим задачам.

Нам представляется, что Конституция выполнила бы вот эту свою задачу, если бы начиналась не с очередных идеологических принципов и всевозможных названий, каким является государство (тем более, что это государство сегодня не таким является, как предлагается, это опять дальнейшая политическая программа), а начать с того, что волнует каждого из нас с вами: с моих прав, с прав человека, с первой же статьи. Я назову только две конституции мира тех стран, которые сделали чудо за послевоенное время. Мы все это хорошо знаем. ФРГ и Япония. Конституции двух этих стран, принятых в послевоенное время, с первых же статей начинаются с прав человека. А вот для этих прав нужно и государство. А тогда уже смотрим: федеративное или какое иное, какие функции, разграничение полномочий, но сделайте первые статьи понятными доступными для меня. То есть приоритет прав человека должен быть в конституционном тексте, а потом уже характеристика государства.

В области прав человека. Нам кажется, приоритет должен быть за личными и социально-экономическими правами. Мы рождены не для того, чтобы объединяться в политические партии и участвовать в выборах. Прежде всего назовите мои личные социальные, культурные, экономические права, а затем уже — недостаточно этих прав, я объединяюсь в политические партии, я уже действую как гражданин, затем уже тот самый Пакт о политических правах.

Нам представляется, что в Конституции и в том, и в другом варианте сегодня представлена теория в области прав человека, только, ну, скажем, на уровне где-то двух третей этого столетия, но не последняя треть. Здесь нет третьего поколения прав человека. Да, здесь есть разграничение человека и гражданина, здесь есть разграничение прав политических, гражданских, социальных, экономических, культурных. Но третьи права человека — вот то, о чем сейчас здесь говорили, о коллективных правах, а права народа, российского многонационального народа, может быть, там же, в самом начале, права человека и права российского многонационального народа должны быть четко обозначены. Пока это у нас так размыто, нигде четко это не сказано. А ведь к третьему поколению прав человечество подошло ведь, и в целом ряде международных актов последних десяти лет мы это с вами находим.

Нам представляется, что из всего содержания Конституции, может быть, нам при обсуждениях региональных, федеральных, всевозможных все-таки ставить во главу угла не вопрос о президентской или парламентской форме. Во главу угла ставить вопрос о социально-экономических правах. Ведь сколько перипетий было по этому вопросу в Конституционной комиссии! Вот говорят — эти права устарели, это из социалисти-

ческого государства, девять прав, о которых идет речь и в президентском варианте, и в варианте, представленном Конституционной комиссией, — право на экономическую свободу, право на труд, право на образование, на отдых, на жилище и т.д. А ведь что, эти права у нас были реально обеспечены и были очень широко представлены? Да пусть государство хотя бы выполняло то, что оно выполняет. Мы по 10–20 лет с вами стояли в очереди на жилище, сейчас нам говорят: вообще не будет ни очереди, никакого жилища. Ну, нас действительно с вами не понимали. Нам нужна Конституция не для того, чтобы освободить государство от социальных функций, дать больше полномочий Президенту, парламенту и разграничить между ними эти полномочия, чтобы реально обеспечились социально-экономические права, может быть, мы при обсуждении на своих территориях сосредоточим внимание на содержании этих прав. Для чего нам нужно объединяться в федерацию, как не для этих прав?

Вопрос об устройстве государства. Мы думали так. Профсоюзы вообще могут говорить: президентская или парламентская, демократическая, светская, социальная, или это не дело профсоюзов, поскольку у нас ведь люди разных политических воззрений? И мы пришли к выводу, что наконец профсоюзы должны четко определиться тоже и по всем важнейшим политическим вопросам.

У нас звучало, что наше будущее государство должно сочетать президентские и парламентские начала. Вместе с тем говорили, что не может быть сегодня парламентской республики, потому что она предполагает развитую партийную и политическую структуру, чего нет в России. Сегодня реальный шаг к образованию президентской республики, но демократической президентской республики. Мы считаем, что это сложный вопрос, который тоже нужно взвесить всесторонне, и у нас трудовые коллективы и граждане должны четко понимать, в чем различие между президентской республикой и парламентской, как и той, которая сочетает эти оба начала. По крайней мере мы за разъяснение, четкое понимание этих вопросов.

Мы за федеративное государство, да, но такую федерацию, где было бы обеспечено равноправие субъектов Федерации. Для нас очень важно сейчас: в Верховном Совете, скажем, идет закон (ну, не столь важный для всего государства) — законодательство об охране труда. Но для многих граждан это важный вопрос, а по сути дела, этот законодательный акт рушит систему законодательства. Мы за то, чтобы принять новое трудовое законодательство, а вот что принимать — для одних Основы, для других кодекс? Мы разрушаем систему трудовых отношений. Нам

надо все-таки разобраться, где основы, где кодексы. Ну ладно, мы где-то разрушаем, но зачем же рушить всю систему трудовых отношений?

И последнее, по вопросу порядка принятия. Мы за то, чтобы вопрос этот обсудить. Он действительно сложный, не уходить от него. Но он не должен быть приоритетным перед тем, пока мы не договорились о содержании. Но вопрос по порядку принятия очень важный, и мы за самый демократический порядок и готовы внести конструктивные предложения и по этому вопросу

**Председательствующий.** Спасибо. Слово имеет Темиров Умар Ереджибович. Фракция «Суверенитет и равенство». Приготовиться Тихомирову Юрию Александровичу.

**У.Е. Темиров.** Уважаемый Николай Тимофеевич, уважаемый Олег Германович, уважаемые участники парламентского слушания, мы полагаем, что слушания сегодня здесь с участием представителей субъектов Федерации, депутатского корпуса двух проектов, я так именно полагаю — двух проектов Конституции, на наш взгляд, носят положительный характер. В принципе надо отметить, что за эти три года мы прошли большой путь в творчестве, в создании новой Конституции. Здесь уже прозвучали выступления, в которых сказано, что подготовлено фактически не два проекта, а несколько проектов. Поэтому и сегодняшняя встреча, преследующая цель нахождения оптимального варианта в разработке и принятии новой Конституции, как мы считаем, очень положительная.

За неимением времени я не могу остановиться на положительных сторонах представленных двух проектов и на недостатках их. Хочу обратить ваше внимание только на одну сторону вопроса, в частности, на ту сторону, ради чего сегодня и проводятся слушания, о том, какое место занимает и насколько учтены положения федеративного устройства в Российской Федерации на новом этапе в том или другом проекте. Не драматизируя ситуацию, надо сказать, что в этой части оба проекта слабы. Я совершенно не хочу обижать Олега Германовича, он очень чувствительно к этому относится, поскольку он выстрадал свой проект Конституции, он любит его, мы его любим, свой проект Конституции, но, тем не менее, надо признать, что оба проекта по этой части слабы. Почему слабы? Потому что над нами висит память распада СССР, печальная память. И нас это все время настораживает — не распадется ли Россия?

С этим считаться приходится всем — и разработчикам, и всем тем, кто читает, и всем тем, кому придется принимать эту Конституцию. Но наш подход к этому вопросу таков. Мы должны разобраться в причинах

распада СССР и учесть это при разработке новой Конституции. И здесь, боясь того, что уже не имеем, в новые проекты не надо закладывать такие вещи, которые отдаются крайностями, которые могут привести к негативным результатам. В президентском проекте, например, кажется, представлены все Федеративные договоры, но эти Федеративные договоры органически не вплетены в статьи Конституции. Поэтому они как бы присутствуют отдельным разделом. Если говорить о проекте Конституционной комиссии, здесь большие попытки были сделаны вплести. Но здесь тоже много недостатков по этой части. Поэтому нам кажется, что этот раздел должен быть отдельно, внимательно, не торопясь, всем составом и Конституционной комиссии, и Конституционного совещания доработан.

Нас волнует еще следующий момент. В средствах массовой информации развиваются опасные тенденции: противопоставление республик областям и краям. Не подчеркивается при этом, почему существуют республики. А они существуют не для того, чтобы выйти из России, как это пытаются подать в средствах массовой информации, а для того, чтобы выполнить определенную функцию — сохранение, возрождение и развитие определенного этноса. 21 республика решает проблему сохранения и развития 21 этноса и других этносов, которые в этих республиках живут. 57 областей и краев решают самый большой вопрос: сохранение, развитие, возрождение самого большого этноса — русского. И в данном вопросе, вопросах понимания роли республик надо проявлять и такт, и понимание, и правильную ориентацию общественности. Республики выполняют, как я уже сказал, определенную функцию. Они могут отличаться от областей и краев только по политическим своим задачам. Но что касается экономических прав, что касается налоговых прав, здесь они должны быть абсолютно равны. Здесь на этот счет ни одна из республик не ставит себя в особое положение.

Мудрость всех, кто занят разработкой и принятием новой Конституции, — это суметь органически учесть интересы этносов, образующих Федерацию. Не на принципе самоопределения вплоть до отделения, а на принципе самоопределения с сохранением единства России. Кстати сказать, на эту особенность, на необходимость такого решения вопроса стал обращать внимание и Совет Европы после трагических событий в Югославии. И для того, чтобы сохранить целостность России, нам очень важно уважать достигнутые договоренности, соблюдать их. А эта договоренность заложена в Федеративном договоре.

Поэтому каких-либо изменений в данном случае без согласия тех, кто подписал Федеративный договор, себе не надо позволять.

Теперь о представительстве в одной из палат. Когда подписывали протокол к Федеративному договору, республики не имели в виду именно верхнюю палату — дайте нам половину мест. Они имели в виду в одной из палат. И никто не предполагал, что в проекте будет заложена верхняя палата, нижняя палата. Для того, чтобы снять это недоразумение, видимо, надо работать в плане того, чтобы палаты были равные.

Следующее. Кому отдать предпочтение в вопросах, касающихся принятия Конституции, или кому отдать предпочтение из двух проектов. Наше мнение такое, что надо работать над тем и другим. Все положительное и оттуда, и оттуда взять и сотворить один проект, с которым выйти на Съезд. Кому принимать? Ну, товарищи, надо уважать. Мы сами говорим, что мы строим новую Россию, конституционную Россию. И сами же начинаем рассуждать о каких-то сомнительных в правовом и юридическом отношении совещаниях, собраниях конституционных и учредительных. Но какое есть основание не доверять Съезду, Верховному Совету принимать новую Конституцию? Ведь 70 процентов содержания того или другого проекта совпадает. Остается только 30 процентов. Если мы бы ставили перед собой выработать один проект, мы бы за это время имели один проект. И какие основания не доверять Съезду, когда Съезд отказался в приеме Конституции? Всегда, когда ставили определенную задачу — одобрить в основном, или концепцию одобрить, всегда Съезд голосовал за это. Поэтому надо стоять на том, чтобы не нарушать существующее законодательство, существующий Основной закон, существующее конституционное поле, и принимать надо Конституцию, конечно, на Верховном Совете и на Съезде народных депутатов. Другой путь приведет к сильнейшей конфронтации и к распаду России.

**Председательствующий.** Спасибо. Следующим у нас выступает Тихомиров Юрий Александрович, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения. Подготовиться Гаврилову Юрию Викторовичу.

**Ю.А. Тихомиров.** Мне кажется, что в процессе разработки конституционной теории и проектов, которые находятся перед нами, произошло очень досадное смещение акцентов. Если первые полтора–два года конституционные проекты разрабатывались обстоятельно, с расчетом на возможные последствия, то последний год, я еще раз хочу сказать об этом четко и жестко, началось своеобразное метание и у депутатов, и у управленцев, и у граждан тоже. Я лично был очень удивлен тому, что Верховный Совет сменил некоторым образом свою ориентацию и после



патетической поддержки шестым Съездом концепции конституционной реформы пошел другим путем — стал доказывать, что действующая Конституция впитает в себя все, что нам хочется. Да, она впитала в себя все. И я такой сегодня ее считаю как Конституцию переходную. Она уже переходная, конечно. На ее фоне создавать еще одну было бы слишком тяжело. Ну а сейчас эта затянувшаяся конституционная пауза дала возможность еще ряд проектов подготовить. И, кстати, «Народная газета» на этих днях, я только что из Петербурга, предложила еще один проект Коммунистов России, по-моему, вариант февраля–марта этого года.

В «Независимой газете» месяц назад был еще один проект предложен тремя профессорами. Поэтому процесс этот — пауза или, наоборот, поспешность подготовки — дает повод для этого.

Самое главное состоит, мне кажется, в том, что смещение акцента сейчас дезориентировало все общество. Людей сбивают на понимание Конституции как приза в политической борьбе. Между тем теория конституционного права говорит совсем о другом: конституция может приниматься либо в случае, когда мы определяем выбор общественного пути развития, и тогда нужна поддержка населения, либо конституция частично видоизменяет себя на фоне предыдущей, и тогда она является скорее эволюционной. У нас были примеры того и другого.

Но ведь вот что поразительно. Есть теория правонарушений, и в этой теории правонарушений довольно основательно разработано, как люди понимают, принимают различные нормативные акты, в том числе Конституцию. По моим многолетним наблюдениям, конституционное право было всегда самым непопулярным в СССР и Российской Федерации. Его хуже всего знали и нигилистически к нему относились.

Если сейчас в российском обществе примерно половина населения за тот проект, а половина за другой, то значит сейчас в моих глазах 50% есть противников Конституции, которая будет принята. Если я к этому добавлю коэффициент неисполнения Конституции, то мы легко подсчитаем, что таких будет 95% в обществе. Вот вам победа через 5, 8, 15 месяцев.

Это крах. Значит, я согласен с моим коллегой из профсоюзов, что нужно очень основательно сейчас продумать вопрос общественной поддержки и понимания населением и гражданами конституционного проекта, потому что в противном случае катастрофу мы усугубим своим подходом. Это первое пожелание.

Второе. Я, к сожалению, отмечаю, что сейчас, повторяю, в основном идет полемика по поводу того, как строить верхний ярус власти. Скажу откровенно, меня лично это мало беспокоит. А меня больше беспо-

коит то, как сформируется человеческое общество с помощью Конституции. И я с сожалением отмечаю, что немалая часть юристов, которая тоже была нигилистически настроена к Конституции, представляя другие отрасли, сейчас очень легко пишут любую конституцию. Я считаю, что нужно уважительно относиться к своему собственному правовому профессионализму.

И вот объем конституционного регулирования — вопрос первейший для нас. Ведь не в том суть, у меня 20 полномочий или 38. Я и два-то реализовать не могу, что мы все время друг у друга просим: дайте, дайте, дайте. Я ничего не могу сделать. Мы уже имели прецеденты конституционных узурпаций.

Я думаю, что вопрос состоит в том, сдвигая проекты, как определить наилучший объем конституционного регулирования. В общем понятно, что это гражданин — общество — государство, то есть это сфера воздействия Конституции.

Профессор Алексеев, который сегодня весьма задиристо озаглавил заметки в «Независимой газете»: «Некоторые научные суждения по поводу...», вновь доказывает, например, что у нас существует, и я был поражен этому новому слову в теории права, что у нас оказывается, есть «верховенство закона». Так это плохое верховенство, это насилие, это диктат и т.д., а должно быть верховенство права как права, а это нам известно из нашей философии, немецкой в том числе, весьма неопределенно.

По этому поводу он считает, что раздел «Гражданское общество», который я считаю большим достижением официального проекта, вы помните, я три года назад этот раздел не поддерживал. Я к нему пришел за три года вместе с вами, и в этом признаюсь. Этот раздел надо защитить, потому что если гражданин как центр Конституции берет на себя многое, ему дают, то помогите ему выразить себя в гражданском обществе, иначе, простите, это не наука, а это опять дешевые тризмы юридические.

В официальном проекте я вижу то, чего нет во втором, президентском, проекте: гражданское общество помогает выявить действительно сферы жизнедеятельности человека, организаций, в том числе государства. У государства есть серьезные обязательства перед обществом, и это справедливо.

Возьмите экономическую сферу. Она, мне кажется, сейчас является первейшей. Ведь Совет Европы, перед которым мы сейчас не успеваем снимать шляпы, кланяться в ноги, благодарить за то, что мы сами знаем неплохо, провел недавно семинар «Экономическая модель России и ее отражение в Конституции». Они правильно пытаются понять, что мы тут-то хотим сделать. Поэтому наше воздействие Конституции на эко-

номическую сферу, я считаю, очень важно определить. Это не только позволит потом найти точки соприкосновения для будущих законов, но и поможет самоорганизации в экономической сфере прежде всего.

Пока здесь четкости нет в официальном проекте. Много путанных терминов: «экономическая деятельность», «хозяйственная жизнь» и т.д. Дело не в терминах, но ведь это термины, отражающие понятия. И я думаю, что не повезло пока в проекте президентском, не повезло в официальном проекте тому, что является сейчас на рубеже следующего тысячелетия. Не смотрите, что было в конце того. Историю мы уже освоили. Что будет первейшим? Это социальная сфера общества. Она у нас везде куца. Она убогая. Ведь мы добиваем свой интеллектуальный потенциал. Ни один народ России не будет интеллектуально интересным себе и другим, если мы эту сферу уьем. У нас в официальном проекте есть маленькая глава и четыре статьи, где начинается с вопросов воспитания. Я не могу понять, где там наука, где культура, где что. Это очень досадно. Во втором проекте этой сферы, по сути, нет, и непонятно, как ее можно сделать первенствующей, потому что это сфера расцвета гражданской и человеческой личности в гражданском обществе. Я бы полагал, что это очень существенно.

И теперь по поводу процедур принятия. Наверное, нужно стремиться к классической простоте. Мы сейчас столько нагромодили процедур и настолько усложняем процедуры разработки и принятия Конституции, что можем потерять самое главное. Мне кажется, что можно было бы пойти следующим этапом. Я называю тезисно. Полагаю, что сейчас можно подготовить своеобразные три реестра вместе Конституционной комиссией.

Вот я для себя это делаю. Первое — это реестр крупного несовпадения проектов. Я там вижу три таких пункта.

Реестр частичного несовпадения и реестр того, что совпадает. Тогда именно с этим идти от Верховного Совета на Конституционное совещание, чтобы там не дробить усилия по секциям наподобие старого Земского собора. Вот теперь собрался у нас новый Земский собор по пяти секциям, кто представлен, кому дали меньше, вам два голоса, мне полтора, и опять начнется, простите, такая раздражающая карусель.

Вот на этом Конституционном совещании, которое я рассматриваю только как консультативное, последнее. Там, очевидно, нужно отобразить по этому реестру, и там, где мы сходимся, мы не можем не сойтись, потому что не только третьего не дано, а второго не дано уже сейчас.

Тогда у вас появляется согласованный проект. Я считаю, что нужно поддержать конституционную преемственность и на референдуме об-

судить основные положения, потому что, кстати, это была основная резолюция Съезда, это мы предполагали делать в начале апреля. Людям, простите, надоело быть зайчиками. Если мы сначала доверяем народу заниматься в референдуме, то теперь мы сообщаем им, что мы это сделаем за вас на Земском собрании. Нет, нужно сделать так. Люди освоят программу.

И я вполне допускаю, что на референдум надо вынести одно-два положения крупных там, где они сойдутся на Конституционном совещании.

И последнее, там же, я думаю, в действующей российской Конституции нужна новая последняя 186-я статья. Вот там, я полагаю, можно прописать процедуру принятия новой Конституции. Я называю 186-й, пока ее нет, но, наверно, она нужна. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется Гаврилову Юрию Викторовичу от республики Коми, председателю Комитета конституционного надзора.

**Ю.В. Гаврилов.** Уважаемые коллеги, я начну с последнего — с процедуры принятия Конституции. Я думаю, что необходимо из простых постулатов исходить. Конституция должна все-таки приниматься Съездом народных депутатов. И я полагаю, что не правы те товарищи, которые говорят, что депутаты не хотят принимать Конституцию. И виноваты в этом не депутаты, простите, а виноват все-таки проект Конституции. Вот где надо искать причину. По той причине, что Конституция — это все-таки общественный договор, Конституция должна отражать прежде всего интересы всего или по крайней мере большинства населения. Поэтому нужно и писать такую Конституцию. Тогда она будет Съездом народных депутатов принята, а Съезд народных депутатов — это, простите, почти адекватное отражение тех процессов, которые происходят в обществе. Съезд примет к исполнению Конституцию, и общество в целом примет. Но для этого надо работать и сделать надлежащим проект новой Конституции.

Мы за то, чтобы принять новую Конституцию, принять ее в ближайшее время, но торопиться слишком не надо. По той причине, что Президентом и в его проекте предлагаются понятия, которые требуют осмысления, а мы ведь не можем отмахнуться от президентской Конституции просто так.

Ну скажите, пожалуйста, его положение о том, что прокуратура работает под контролем судебных органов, это простое положение? Нет, конечно, это взято из американской системы, простите, а у нас судебная система всегда работала по другому совершенно принципу, по другому

типу даже, чем англосаксонская. Так вот, чуждый элемент в другой системе, как он будет работать, наверное, надо думать и обсуждать.

Я думаю, что необходимо думать и над предложением Президента о наличии все-таки верхней и нижней палаты. Это тоже непростой вопрос, и мы уже здесь столкнулись с проявлениями вот этих особенностей и со сложностью, которую порождает это предложение. Но с другой стороны, наверное, необходимо и учесть ряд предложений, которые изложены в проекте Президента. Я хочу сказать, что здесь уже товарищ профессор говорил о том, что он за сильную Конституцию, за стабильную Конституцию, за ту Конституцию, которая бы просто так не изменялась. Я тоже за эту Конституцию, и помните, в проекте Президента говорится о том, что изменения вносятся следующим образом: две трети депутатов обеих палат голосуют, а потом ратификация субъектами Федерации двумя третями. Вот тогда только вносятся изменения в Конституцию. Я думаю, что достойное предложение, и надо сказать, что это в духе федерализма. И я должен еще отметить, что в Швейцарии примерно то же самое положение. Товарищи знают, что там нужно для внесения в Конституцию изменений двойное большинство: большинство в парламенте и большинство среди штатов, тогда только вносятся изменения. Кантонов, простите, я оговорился просто.

Но я хочу сказать, что работать нужно над Конституцией осторожно. Вот мы добились, по-моему, большого прогресса, когда подписали Федеративный договор. Теперь уже зачастую раздаются голоса о пересмотре, и значительном пересмотре Федеративного договора. Конечно, допускается пересмотр, вы знаете, процедура пересмотра заложена в самом Федеративном договоре. Но это опять же процесс, равнозначный подписанию Федеративного договора, таким же образом все надо пройти. И я боюсь, что пройти это будет весьма сложно, поэтому давайте относиться серьезно к Федеративному договору, серьезно очень.

И еще у меня одна просьба. Я понимаю, что здесь сложные вопросы рассматриваются, но порой нам хочется все-таки соединить, может быть, несовместимое. В данном случае, я понимаю, что амбиции есть у федеральных органов власти — и у исполнительной власти, и у законодательной, но давайте реже упоминать, что брать за основу. Вот здесь мы говорим: за основу тот проект, за основу этот проект. Для меня совершенно безразлично, была бы Конституция хорошая, хотя я, с другой стороны, подчеркиваю, что, по нашему мнению, конечно, более совершенен проект Конституции, который вносится Конституционной комиссией. И, видимо, здесь причина просто ясна: идет работа над этой Конституцией три года. И ряд наших поправок, мы насчитали 9 попра-

вок, которые по нашему предложению внесены, а там ведь проект сырой, простите, и противоречия прямо видны между Федеративным договором, который одной частью является Конституции, и остальной частью, они видны. И здесь давайте не будем говорить, даже меньше говорить, по крайней мере, что мы берем за основу, а работать, включать те положения, которые разумные есть и в президентском варианте, с тем чтобы был один проект Конституции, который был бы принят Съездом народных депутатов. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Слово имеет Техтенов Степан Сузанович, представитель от Республики Алтай. Следующим будет выступать Лафитский Владимир Ильич.

**С.С. Техтенов.** Уважаемые депутаты, уважаемые представители субъектов Федерации! На сегодня мы оказались соучастниками в обсуждении таких важнейших вопросов, которые носят судьбоносный характер для нашей Российской Федерации. Обсуждаем проекты Конституции.

Что такое Конституция вообще, и что она должна закреплять? Истинной является то, что Конституция должна закреплять достигнутый уровень развития общества и государства. Если исходить из этой точки зрения, что на самом деле в результате политической реформы, социально-экономической реформы в нашей стране создались определенные новые предпосылки, новые обстоятельства, которые надо закрепить конституционно.

Я хотел бы сегодня просто несколько слов сказать в связи с тем, что мы все же считаем, что проект, который подготовлен Конституционной комиссией, проходит определенную законотворческую процедуру, и довольно-таки длительное время, поэтому мы сочли необходимым уделить определенное внимание анализу этого проекта. Я лично сам участвовал в этом деле и подготовил соответствующие предложения к решению нашей сессии Верховного Совета. Это предложения и замечания Республики Алтай к проекту Конституции, подготовленному Конституционной комиссией, по состоянию на 4 мая 93-го года. Поэтому я хочу этот документ, пользуясь случаем, вручить Конституционной комиссии, чтобы нашли время ознакомиться с нашими предложениями.

Теперь по существу. Первое, с чего бы я хотел начать разговор, это о названии нашей Российской Федерации. Я, например, лично считаю, вообще есть, по-моему, сторонники этого, нельзя говорить о том, что Российская Федерация — это Россия, я с этого хочу начать. Ибо понятия эти разнообъемные, Российская Федерация, если исходить из исторической точки зрения, юридической, гораздо уже, чем понятие «Россия».

Вы многие знаете, какие территории входили в Российскую Империю до революции, и вы можете с этим согласиться.

Далее. В какой Федерации мы с вами живем? Вокруг этого вопроса идет очень большой разговор. Я считаю, что Федеративный договор заложил основу качественно новой Федерации. Если раньше мы жили практически и юридически в унитарном государстве, теперь мы должны позаботиться о федеративном государстве, о реальном федерализме, о качественно новой Федерации. Мне кажется, так просто отмахиваться от ответственности Конституционной комиссии от доктрины договорной конституционной Федерации невозможно, так нельзя, потому что эта проблема имеет свою и теоретическую, теперь и практическую основу.

Далее. Мы на самом деле согласны с тем, что здесь сказал профессор Миронов, это нельзя допустить в нашей стране — 87 штатов, т.е. сделать соединенные штаты России. На самом деле я внимательно прочитал от начала до конца и нашел в двух-трех местах выпуклые такие моменты, где говорится о том, что республике передается перечень республик, краев, областей и т.д., и все они как государства, т.е. представительным и единственным законодательным органом у всех этих субъектов Федерации является законодательное собрание и т.д. Поэтому, мне кажется, выход здесь один. Есть статус республики, это государство небольшое внутри большой страны, но края и области тоже должны занимать свой статус, соответствующий нашему государственному. И я согласен. Иначе края и республики должны иметь одинаковые права в экономической области, социальной и некоторых других областях. Но в смысле государственности, конечно, здесь может быть другое.

Я не хочу, чтобы мы опять воспитали Батюгу, который бы заставил объединяться Россию, потому что если мы пойдем по тем путям, которые заложены в проектах Конституции и президентском, и Конституционной комиссии, то мы на самом деле можем развалить Российскую Федерацию.

Ничего в жизни нет вечного. Однако почему-то наши составители проекта Конституции употребляют такое слово, как «незыблемость», «вечность».

И вот указывают, что раздел первый Конституции — это незыблемо, значит и навечно. Мне кажется, просто надо такое слово опустить.

Серьезный вопрос насчет названия нашего законодательного собрания Российской Федерации и палат. Ну, я не знаю, какие, значит, серьезные основания для того, чтобы отказаться от названия нашего парламента будущего Верховным Советом. Мне кажется, в русской общине, да

и во всех других народах, слова «Совет», «советоваться» имели глубокий смысл. Только такой подход позволял, значит, людям, народам принимать приемлемые и обоснованные решения. Поэтому я бы, значит, не просил, чтобы товарищи разработчики не отказывались механически от всего, что было при советской власти. И нельзя нам, значит, полностью переходить и к царской короне, и к Государственной думе. О них мы тоже прекрасно знаем, что они бы имели под собой и что они делали.

Теперь категорически мы против, значит, вот, положения о том, чтобы консолидировать Федеративные три договора. Предлагается, вот, Конституционной комиссией предлагается в проекте, значит, два варианта изложения Федеративного договора. Первый вариант в соответствии с постановлением шестого Съезда народных депутатов, а второй вариант «Б», значит, сделать консолидирование. Значит, из всех трех Федеративных договоров сделать один. Я только начал как-то сопоставлять сразу и написал там слова: значит, это бомба, это бомба, потому что я вижу при консолидации самовольно составителем проекта отклоняется самовольно, искажается смысл содержания Федеративного договора.

Поэтому я поддерживаю товарищей, которые говорят, что если, как говорится, следовать решению шестого Съезда, надо полностью приложить Конституцию, как составную часть включить, но ни в коей мере не допускать такого произвола и произвольной консолидации.

**Председательствующий.** Степан Сузанович, надо заканчивать выступление.

**С.С. Техтенов.** Все, да? Теперь давайте так. Неужели Олегу Германовичу неизвестно и всем этим разработчикам о том, что республики категорически отменили представителя Президента в республиках. Ведь такая затея, попытка была, а мы все отвергли. А теперь опять-таки тащится это дело, значит, в проекте Конституции.

Ну, я тоже, мы просим, что равенство палат, чтобы они, если будет одна палата иметь 300 человек, чтобы другая палата имела 300 и строго следовать протоколу, приложенному к Федеративному договору, где говорится о том, что, значит, в одной из палат парламента представители республик, автономий были не менее 50 процентов. Я думаю, это не трудно и это, значит, нужно и делать.

Теперь, уважая право законодательной инициативы Президента, его, я думаю, надо считать только, значит, реализацию этого права. Но обсуждать поправки, делать поправки и предпринимать его надо конституционным путем. Поэтому никакого нет здесь сомнения в том... Отвергать его никто не собирается, мы на сессии об этом принимаем там решение первого июня. Проект, я участвовал, подготовлен. Ну, и он, значит,



в рамках конституционного, так сказать, пространства, обсуждать и принимать эту, значит, Конституцию. То есть сделать единым проектом и предложить народу.

**Председательствующий.** Спасибо, спасибо вам. Итак, слово представляется Лафитскому Владимиру Ильичу — эксперту Конституционной комиссии, а приготовиться Курину Юрию Геннадиевичу. Пожалуйста.

**В.И. Лафитский.** Уважаемые коллеги! К сожалению, мы так еще и не научились служить праву. Я имею право высказать такой упрек, поскольку на одну треть наше совещание составлено из юристов. Мы в течение многих десятилетий служили строю, служили какой-то единой личности, служили политической ситуации по сути. Сейчас нас тоже подталкивают служить тому же: либо политической ситуации, либо той или иной личности. Меня лично удивило высказывание профессора Кабышева, который спрашивал о политической ситуации, учитывается или нет, там даже говорилось о том, учитываем мы право или не учитываем.

Если говорить о двух проектах. Один из них готовится на легитимной основе, второй явочным порядком будет протаскиваться через всевозможные структуры, давайте говорить правду, или смотреть правде в глаза. Я не исключаю той вероятности, что Конституционное совещание пойдет по пути Учредительного собрания. Но что это будет за Учредительное собрание? Ну, состав, состав порядка 550 человек. Американская Конституция, которая вот сейчас как эталон представлена, она готовилась форумом, состоящим из 55 человек, но не 550 человек.

Сроки. 20-страничный текст машинописный, страничный текст. Готовился 4 месяца. Президент предлагает подготовить его проект в течение 20 дней. В этих условиях, по мнению президентской команды, Конституционное совещание обречено, буквально обречено принять тот проект, который представлен под именем Президента, я не согласен с одним из экспертов Конституционной комиссии, с очень уважаемым Евгением Алексеевичем Даниловым, что это тоже официальный проект. Он не официальный, у нас официальные проекты те, которые внесены официально в Верховный Совет или на Съезд. От того, что он внесен в Конституционную комиссию, ему статус официальности не передали.

Что касается моей позиции. Я, может быть, излишне категоричен, но я отвергаю президентский проект. Для меня неприемлемо, с какой точки зрения смотреть. Участие в работе на основе президентского проекта — это не позволяет моя профессиональная совесть, если угодно, честь.

Времени очень мало, поэтому я не могу разбирать в деталях президентский проект, но есть два, два наиболее важных вопроса — это

форма государственного устройства и форма правления. Что касается формы государственного устройства. Я в течение уже долгого времени защищаю идею равного правового статуса всех субъектов Российской Федерации. Невозможно сохранить федерацию, любую федерацию при неравноправии субъектов. А это неравноправие закладывается, прежде всего, в президентском проекте. Мы пытались этого избежать, мы не отрицаем роли республик. Будут отличия. Естественно, республики будут иметь большие права, будет учитываться их специфика. Но нельзя разделять, как это было во времена Ивана Грозного, Россию на земщину и вотчину. Вспомните времена опричнины. А президентский проект как раз открывает такие возможности, когда абсолютная власть главы государства — царя распространялась на земщину. Чем это кончилось для России, чем это кончилось для всех земель, которые были на время выведены из состава России. Не хотелось бы, чтобы этот сценарий повторялся.

Что касается Федеративного договора. Да, мы пытались представить в единой, связанной форме, и не надо нас упрекать в том, что мы нарушали решение Съезда. Отнюдь нет. Вы посмотрите, в каком числе, в единственном или во множественном, сказано о всех постановлениях Съезда. В единственном — Федеративный договор, не три Федеративных договора, а в единственном числе — Федеративный договор. Поэтому мы и пытались пойти по представлению Федеративного договора в единой связанной форме. Тем самым подчеркивается равный правовой статус республик, краев, областей.

Что касается вопроса о форме правления. Ну, вот, Юрий Александрович Тихомиров сказал, что ему все равно, как будет строиться государство. Ну, как же все равно. Ну, раньше нам было тоже все равно, кто нами управляет и чем это оборачивалось для нас. Мы должны создать такой государственный механизм, в котором будут уравниваться сила и власть как Федерации, так и субъектов Федерации, с одной стороны, с другой стороны — сила и власть Президента и Верховного Совета. Вот и посмотрите, что сейчас творится. По сути, сейчас брошен лозунг: покончим с двоевластием в стране. Этот лозунг подхвачен с энтузиазмом по всей вертикали исполнительной власти, готовый уничтожить законодательную власть и на уровне центрального Правительства, и на уровне аулов и кишлаков. Поэтому представляется то, что исполнительная власть — это вот она, вершина демократии. К сожалению, вот, в нашем политическом лексиконе чудовищно искажается значение политических терминов. Какой угодно смысл вкладывается в такие понятия, как демократия, как свобода, права и свобода личности, как феде-

рализм. Я не встречал в зарубежной практике таких понятий, например, как договорно-конституционная федерация. Но тут приводил профессор Казимирчук интересный пример в истории — это Союзный договор 1922 г. Но, простите, что была за федерация? Федерация, которая строилась на штыках, на насилии, страхе, произволе. Ну, что мы это хотим создать?

Все федерации в мире, подчеркиваю, строятся на основе конституции, поэтому и пугает тот порядок, который предложен для разработки проекта Конституции, парафирования проекта Конституции, как не что иное, как инструмент международного права. Парафируется международный документ, но не Конституция. Да, ее можно ратифицировать, можно ратифицировать субъектами Федерации. Давайте обсудим, обдумаем эту возможность, но парафировать, идти вот по этому пути переговоров, договорных процессов невозможно для разработки Конституции, для разработки Конституции единого федеративного государства. Вот так очень кратко, поскольку очень много желающих выступить, вот я на чем бы хотел остановиться. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, это первый оратор, который так время сэкономил. Слово имеет Курин Юрий Геннадиевич, председатель ГПК администрации Курской области, а следующим выступит Гуревич Геннадий Семенович.

**Ю.Г. Курин.** В целом факт появления второго проекта Конституции Российской Федерации в Иркутской области встречен положительно. У нас это оценили как попытку активизировать процесс конституционных реформ, которые в последнее время заметно замедлился. И мы думаем, что именно вот этим стремлением катализировать конституционные реформы и объясняется такой радикализм, может быть, даже где-то фундаментализм этого проекта.

Вместе с тем, хотя я вот, например, работаю в областной администрации, т.е. в исполнительной власти, даже администрация области и ее руководство не испытываем таких верноподданнических дрожи в коленях и чувств перед этим проектом. В частности, те специалисты и практические работники и ученые, которых мы привлекли к работе над проектом, представленным Президентом 29 апреля, сделали замечания и предложения к 87 статьям президентского проекта Конституции, примерно одна пятая часть этих поправок носит редакционный характер, а четыре пятых — это возражения по существу. Ну, наши претензии к этому проекту выражаются в следующем. Во-первых, мы согласны с тем, что нарушен баланс властей, резкий перевес в сторону Президента, смещение функций от парламента и от судебной даже власти к Президен-

ту, во-вторых, мы видим, что недостаточно радикально, недостаточно последовательно реализуется Федеративный договор, в-третьих, что очень важно сегодня, уже многие об этом говорили, социальные функции государства в этом проекте сведены к минимуму, там, по-моему, даже есть одна статья, я ее не взял с собой, жаль, чтобы прочитав это слово, где сказано, если говорить о смысле: нельзя так чрезмерно государству заботиться о гражданах, ибо они станут ленивыми, значит, и потеряют вкус к предпринимательской деятельности. Примерно такого содержания статья в этом проекте имеется. Далее. Мы обеспокоены тем, что на два вопроса, вернее, мы даже не пришли к какому-то мнению: хорошо это или плохо? Речь идет о двух проблемах. Первая, организация государственной власти в субъектах Федерации. Как вы помните, в этом проекте есть всего одно положение, сказано, что субъекты Федерации формируют представительную и исполнительную власть и ничего более. Ну, как это оценить, как положительное или отрицательное мнение, достаточно сложно. С одной стороны, вот наше тоталитарное мышление привыкло к тому, чтобы все предписывалось сверху до деталей, от организации власти на федеральном уровне до села, поселка, а с другой стороны, может быть, действительно сейчас такое время, когда нужно предоставить возможность субъектам Федерации самостоятельно выбирать форму организации государственной власти у себя внутри; вторая проблема — это проблема местного самоуправления. Мы считаем, что и в том и в другом проектах проблема местного самоуправления не разрешена. Этот раздел признан нами однозначно плохим и в том варианте, и в другом. Но как известно, оба провозглашают принцип отделения местного самоуправления от государственного уровня власти и управления. Я думаю, что, я прошу прощения, я от администрации области выступаю, что даже ученые юристы, которые профессионально занимаются конституционным правом, до сих пор не решили, нужно ли сейчас в России с учетом уровня правовой культуры и управленческой, с учетом бюджетов и всего прочего отделять хотя бы исполнительную власть местного самоуправления от вышестоящих уровней власти и управления. Я, например, был месяц назад на большой научно-практической конференции, которая проходила, проводил ее Верховный Совет и Институт законодательства и сравнительного правоведения, и насколько я понял, даже ученые люди никак на эту проблему ответить не могут. Можно ли отдавать решение этой проблемы на откуп политикам? Вот, несмотря на все эти недостатки, тем не менее хочу сказать следующее, это уже, так сказать, вопрос ближе к политике. Олег Германович Румянцев сказал, что они имеют информацию от 20-ти территорий, от 20-ти краевых областных Советов и Вер-

ховных Советов республик по этой проблеме, и ни один из субъектов Федерации не поддержал хотя бы за основу президентский проект Конституции. Возможно, это объясняется недостоверностью информации или, так сказать, неполнотой ее. На прошлой неделе, например, в Иркутске состоялось региональное совещание руководителей представительных и исполнительных органов власти и Сибири, субъектов Федерации, которые находятся, вот, на территории Восточной Сибири, семь субъектов там было представлено, один край — Красноярский край, две области — Иркутская область и Читинская и четыре автономных округа. И я хочу сказать, что руководители не только исполнительной власти, но и представительной — председатели Советов всех субъектов Федерации подписали заявление, в котором признали необходимым проект Президента признать за основу. Вместе с тем вот я хочу сейчас на двух моментах остановиться, я надеюсь, что те 77 замечаний, которые мы имеем к президентскому проекту, будет возможность их высказать во время работы секций, но на двух вопросах, которые являются общими для всех секций. Первое, по Федеративному договору. Я думаю, что вот присутствующие в президиуме коллеги — товарищи Рябов и Румянцев помнят, что Иркутская область была одним из тех регионов, которые проявляли большую инициативу в разработке Федеративного договора, в его подписании, реализации и т.д. Вместе с тем мы совсем не считаем, что на Федеративный договор нужно смотреть как на что-то священное и неприкосновенное.

Первое, если будет принят такой вариант, что все три Федеративные договоры, вот нелогичность в чем заключается? Говорим: «Федеративный договор», а кто его видел? Есть три Федеративных договора, да, даже нелогично с этой точки зрения. Второе, если все три включить в Конституцию, это нарушает единую архитектуру, юридическую технику и т.д. Третье, в конце концов Федеративный договор не свидетельствует о создании России как государства, он просто свидетельствовал о перераспределении компетенции между Федерацией и субъектами Федерации. Ну и последний вопрос, а что третий Федеративный договор, так совершенен, что там нечего изменять? Мы, например, на практическом примере недавно убедились в том, что ничего не изменилось. Глава администрации дал поручение провести анализ, сколько его заместители проводили времени в Москве четыре года назад и сколько сейчас проводят? Сейчас в Москве проводят в два раза времени больше — вот и Федеративный договор.

И по процедуре принятия Конституции. Мнения вот этих семи субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Восточной

Сибири, заключается в следующем: конечно, в максимально легитимной форме это должно быть сделано, это значит, самое предпочтительное — это Съезд. Вместе с тем мы считаем, что с учетом политических реалий функция принятия новой Конституции не может быть признана исключительно компетенцией только Съезда, однако если будет приниматься Конституция от какой-то другой формы, кроме Съезда, то само решение о передаче этой функции другому органу должно быть принято Съездом. Это будет максимально высокая легитимность. Ну и последнее замечание, я очень признателен, что нас пригласили на это мероприятие, однако, я думаю, что оно весьма условно может называться парламентским слушанием. Если отсюда ушли бы специалисты, юристы, работники Конституционного Суда и другие люди, которые по служебным обязанностям есть, то, наверное, в этом зале кроме президиума ни одного бы депутата не оказалось. Именно поэтому мы выражаем серьезное сомнение в том, что Съезд способен принять Конституцию. Нет у депутатов интереса к этой проблеме. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. А в Конституционном совещании Вы будете участвовать?

[...]

*(После перерыва)*

*Председательствующие – Н.Т. Рябов,  
О.Г. Румянцев, ответственный секретарь  
Конституционной комиссии*

**О.Г. Румянцев.** Прежде всего, до начала нашей работы, до выступлений объявленных товарищей, хочу сказать, что с завтрашнего дня начинают работать секции, и в коридоре вы можете получить на регистрации такой график, если кто не получил, шесть секций.

По основам конституционного строя ведем мы с Николаем Тимофеевичем.

По правам и свободам — депутаты Ковалев и Иванов. По гражданскому обществу — депутат Цанн-кай-си Федор Васильевич, на всякий случай руку поднимите, чтобы видели. Цанн-кай-си и эксперт Кикоть — эксперт Конституционной комиссии, он советник Конституционного Суда.

По второму разделу «Права и свободы» — Сергей Николаевич Иванов.

Федеративное устройство. Депутат Булдаев Сергей Николаевич. Сергей Николаевич, пожалуйста. Бывший Председатель Верховного

Совета Бурятии. Данилов Евгений Алексеевич — заместитель заведующего отделом Федерации, эксперт Конституционной комиссии.

**Н.Т. Рябов.** Он выступал.

**О.Г. Румянцев.** В желтом таком пиджаке. По пятому разделу «Система государственной власти и основы местного самоуправления» — депутаты Шейнис и Федосеев. Иван Васильевич Федосеев сидит здесь. Секретарь комиссии. Шейнис, заместитель секретаря — нет его, знаете.

И здесь эксперт Страшун Борис Александрович — руководитель Научно-консультативного совета при Конституционном Суде, эксперт Конституционной комиссии. И Юрий Александрович Тихомиров, заместитель директора Института сравнительного законодательства.

Порядок принятия Конституции — Лафитский, эксперт Конституционной комиссии. Цивилев, заведующий юридическим отделом парламента. Его нет.

Обобщение материалов потом уже пойдет. Здесь расписали с самого первого дня, это неправильно. Мы не можем сразу обобщать материалы, которые еще секции не дали нам. Это будут Румянцев, Рябов, Данилов, Страшун. Вот такой состав. Медведев здесь оказался почему-то вычеркнут. Это мы уточним.

Я думаю, что можно собраться завтра здесь в 11 часов. Здесь написано с 11. Давайте в 10.30. Соберемся здесь, и тогда координаторы вас проведут по комнатам для работы. Необходимыми материалами мы же стараемся вас обеспечить.

Вот это такой организационный вопрос.

**Н.Т. Рябов.** Комнаты там указаны, посмотрите. Предложения все будут розданы.

Ну что, пообедали, отдохнули. Можно продолжать? Можно продолжать. У нас объявлено было выступление профессора Коваленко Анатолия Ильича. Анатолий Ильич здесь? Пожалуйста, вам слово.

Следующая — Бутусова, Воронежская область.

**А.И. Коваленко.** Товарищи, мне представляется, что мы слишком форсируем процесс принятия Конституции. Внимательно ознакомившись с двумя текстами проекта, надо сказать, что в них имеются очень серьезные изъяны. Если мы в поспешном порядке примем эти Конституции, нам придется расхлебывать кашу. У нас возникнет очень много сложных проблем в различных сферах: общественной, политической, государственной, правовой жизни.

Поэтому, кажется, целесообразным было бы объединить усилия экспертов, специалистов, отказаться от амбиций и общими усилиями довести проект Конституции до логического завершения.

Прежде всего, мне бы хотелось кратко остановиться на основных моментах в рамках регламента. Я еще раз хотел бы только ограничиться одним предварительным замечанием: мы должны уйти от политики. Сегодня ее очень много звучало. Мы должны как специалисты именно, прежде всего, сориентировать свои усилия на выработку текстуального содержания проекта Конституции, который соответствовал бы предъявляемым требованиям.

Не будем лукавить, что лежит в основе различий или противоречий между двумя текстуальными содержаниями? Форма правления. Вы обратите внимание, что ни в одном, ни в другом проектах четко не обозначено, о какой форме правления идет речь. В одном проекте указывается: устанавливается республиканская форма правления. В другом указывается: устанавливается демократическая республика. Но мы ведь не ведем разговор о монархии. Так давайте четко и ясно-либо президентская, либо парламентская. И в рамках такой постановки вопроса будем искать согласительный вариант. Не исключается, скажем, вариант, на мой взгляд, конструктивный, принятие такой формы правления, которая вмещала бы в себе эти элементы, как во Франции. Может быть, целесообразно пойти по этому пути. Но надо только отказаться от взаимных претензий, обвинений, спокойно сесть, как говорится, согласовать все эти позиции, проанализировать нашу внутриполитическую ситуацию, проанализировать взаимоотношения, которые сложились на сегодняшний день в нашем многонациональном государстве, и найти, исходя из аргументаций, те доводы, которые действительно пойдут на пользу нашему многонациональному обществу.

Далее. Мне бы хотелось также коснуться чрезвычайно важного аспекта этой проблемы федеративного устройства. Мне представляется, моя точка зрения, что ни один, ни другой вариант не устраивает с этой точки зрения, касающейся федеративного устройства.

Прежде всего, постоянно звучит мысль о том, что надо придать равнозначный статус субъектам Федерации. И под субъектами Федерации понимаются и область, и национальный округ, и республика, и т.д. Но мы знаем, что федерация может строиться либо по национальному, либо по территориальному принципу. Если я говорю о национальном принципе, в основе федерации лежат межнациональные отношения. Если речь идет о территориальном, как в США, там межнациональные отношения не играют никакой роли. А мы эклектично совмещаем и национальный, и территориальный принцип. А что получится? Это не только с точки зрения научной, на мой взгляд, несостоятельно, но это повлечет за собой непредсказуемые практические последствия. Вот представьте: республика



обладает таким же, по существу, статусом, что и область. Но ведь русское население, оно ведь проживает — 56, по-моему, у нас будет областей, краев и т.д., вот они делегируют два депутата. Другие республики — тоже по два депутата. Получается, что русское население, представленное в парламенте, будет от каждой территориально-административной единицы. Она здесь называется, обзывается как территориально-государственное образование. Это в корне неверно. Омская область, Курская область, Рязанская — это административно-территориальные единицы. Если мы пойдем по этому принципу, я еще раз подчеркиваю, русское население будет представлено в парламенте в гораздо значительных позициях, будет сильнее. Это может вызвать определенные межнациональные трения.

Может быть, нам следует подумать по этому вопросу?

Далее. Мне хотелось коснуться, скажем, вкратце статьи 75 Конституционной комиссии, пункт 4: «Правовой статус республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменен без их согласия!» и далее: «Изменение правового статуса республики, края, области, автономной области, автономного округа осуществляется на основе волеизъявления двух третей избирателей, проживающих в соответствующей республике». Допустим, ну, мы знаем много республик, в которых коренное население не составляет большинства. Как быть? Получится, что иноязычное население выскажется в пользу ликвидации республики, и она рухнет, потому что две трети во многих республиках приходится на долю не коренного населения. На мой взгляд, этот вариант не продуман. Если мы его сейчас не скорректируем, я думаю, это может вызвать определенные осложнения в межнациональных отношениях. Потом, мы сейчас не осознаем это. Нам кажется: ну вот, выработывается этот проект, а затем по крайней мере примем Конституцию — разберемся. Но мы знаем, какие последствия могут нас ожидать, когда Россия «стоит на пороге гражданской войны и межнациональных вооруженных столкновений».

Далее. Также мне представляется очень неудачно в двух проектах сбалансирован вопрос о территориальной целостности республик. Был принят Закон о реабилитации репрессированных народов. Я помню, когда разрабатывали этот закон, мы придавали особое значение восстановлению исторической справедливости. Если мы сейчас не найдем взаимоприемлемого варианта, если в Конституции не оговорим это, то в таком случае мы не сможем решить эту проблему.

Эта проблема в дальнейшем получит новый толчок межнациональным взрывам. Мы знаем, что на Северном Кавказе творится. И там, я

вернулся буквально вчера из Ингушетии, там пожар не предотвратить, если сейчас там не найти взаимоприемлемый вариант. Проблема восстановления исторической справедливости, проблема восстановления территориальной целостности народа, которая была разрушена сталинским режимом, это должно быть осуществлено и найти отражение в конституционном тексте.

Далее, мне кажется, что когда мы говорим по этой проблеме, может быть, целесообразно было бы сделать так. Вначале разработать Федеративный договор, отдельный договор, согласовать все эти позиции, утрясти все эти детали после принятия Федеративного договора, после его подписания. Потом уже приступить к разработке Конституции. Может быть, этот путь окажется самым взаимоприемлемым для того, чтобы мы сняли те проблемы, которые переживает наше общество. Спасибо за внимание.

**Н.Т. Рябов.** Спасибо. Слово предоставляется представителю Воронежской области Бутусовой. Подготовиться Евдокимову, Екатеринбург.

**[Н.В.] Бутусова.** Я позволю себе вначале задать такой риторический вопрос: что такое Конституция — цель или средство? Но вовсе не собираюсь уводить в какое-то схоластическое философствование, а перифразировав кантовский категорический императив о личности, что личность, человек не может быть никогда средством, да, а только целью, вот применить это к Конституции. И хочу, чтобы все уважаемые присутствующие здесь представители Федерации, субъектов Федерации, депутаты и другие не менее уважаемые люди все-таки задумались: а вот наш конституционный процесс, хронологически, наверное, его следует очертить с первого Съезда, когда мы наметили путь конституционной реформы, всегда ли нам выдавал Конституцию как цель? И не превращается ли она порой в средство политической борьбы? Конечно, и сейчас еще, я думаю, опасность эта, и мы понимаем, что эта опасность есть, она не устранена. И наша задача, по-видимому, одна из важнейших задач, состоит в том, чтобы не допустить этого. Иначе, разумеется, Конституция как цель — это единственно возможная юридическая основа общества, построенного на согласии, где приоритетом и высшей ценностью человека являются его права, останется для нас недостижимым, и мы в общем-то, увы, как такового из конституционного процесса можем выйти.

Но пока сейчас от этих абстрактных рассуждений я к более конкретным выводам перейду. То есть если Конституция как цель, по-видимому, я соглашаюсь со многими здесь выступающими, спешка недопустима. Она просто несолидна. В данном случае и нет для этого серьезных оснований. У нас есть действующая Конституция, как бы ни называли ее

латаной-перелатаной девкой публичной, я, профессионально занимающаяся конституционным правом, естественно, не сейчас это буду делать, могу, вступив в дискуссию с подобными оппонентами, доказать, что это вовсе не так. И недопустимо нам формировать правовое сознание и так крайне нигилистического нашего российского народа сейчас таким образом продолжать это делать, что, приняв самую распрекрасную, замечательную Конституцию, мы не сможем изменить сознание людей, которые воспринимают Конституцию, а люди не дураки, как некоторые порой так представляют, считают, что в общем-то у нас основная часть населения такая, суть вопроса они схватывают, и все они понимают, что это вроде какое-то орудие политической борьбы.

В связи с этим, на мой взгляд, немаловажный вопрос, который здесь как-то обойден, определиться все-таки со статусом, во-первых, проектов, у нас говорилось, и правильно говорилось, что их не два, а много. Но какой из них все-таки официальный, а какие из них альтернативный, инициативный и что из этого с юридической точки зрения следует. В связи с этим мое соображение, и я думаю, что многие здесь его уже поддерживали в связи с тем, что сама конституционная реформа, ее направления были определены Съездом. И в этом направлении работа шла. И что шестой Съезд утверждал положения основные проекта Конституции, направления конституционной реформы. И в силу многих других аргументов нет сомнений по поводу того, что считать официальным проектом. Здесь звучали такие соображения, что это не главное: кто в основе и что в основе. Ан, нет. Что может произойти? Вот сейчас проходят эти десять дней, что мы в течение этих десяти дней должны сделать? Мое глубокое убеждение, коль здесь представители субъектов Федерации собрались, как раз нужно согласовать те неясности между разными субъектами, между, так сказать, федеральными представителями федеральных органов. Это объективный закон управления, закон согласования интересов. Мы должны удовлетворить требования этого объективного закона. И работать мы должны, что мы и делаем, в основном на базе официального проекта Конституционной комиссии, не игнорируя и, в частности, того, что теперь называется уже и президентским проектом.

А вот в дальнейшем. Конституционное совещание, мне кажется, что здесь слышится какая-то растерянность, даже со стороны депутатского корпуса — вот Конституционное совещание проводит Президент. Но, уважаемые коллеги, сила права не должна быть никогда заменена правом силы. И памятуя об этом, нам, конечно же, на Конституционном совещании его нужно рассматривать как совещательный орган. Мнение могу довести Центрально-Черноземного региона единодушное, что

только как совещательный орган Конституционное совещание, и вовсе не единственный, возможны другие формы: «круглые столы», согласование не только между субъектами Федерации, политическими партиями, различными социальными группами, но не более того. И официальный проект должен быть положен в основу. В чем смысл этого? Нельзя допустить, чтобы Конституция превратилась в нечто, что вырывают из рук друг друга различные политические силы. Это дискредитирует вообще конституционный процесс и какое-либо минимальное еще уважение, минимальные надежды у населения, у наших граждан видеть в Конституции какой-то, так сказать, акт и документ, символизирующий национальное согласие, и какую-то гарантию защиты прав личности, все эти надежды будут рассеяны. В этом я вижу основную опасность подобной дискредитации, даже Конституции в процессе работы этого Конституционного совещания.

Далее. Тут много вопросов затрагивалось. Мне кажется, что именно идея обеспечения прав человека, но не только мне, что я тут одна, тут все присутствующие так считают, должно быть центральной идеей проекта. Через эту идею должны быть преломлены все ее разделы и главы. В частности, на прошлой неделе на интересном «круглом столе» в испанском посольстве (я сотрудничаю с испанцами и стараюсь достаточно глубоко изучать опыт, в частности, конституционной реформы в Испании и перехода от франкизма к демократии) обсуждался вопрос по федерализму, по национальным отношениям. Такая проблема — политологи западные, в частности, немецкие, выдвигают такой тезис о том, что права человека, и в общем-то с этим не согласиться нельзя, должны обладать приоритетом перед правом наций на самоопределение. Но в итоге наших обсуждений, здесь были представители на «круглом столе» из Татарстана, все пришли к единодушному мнению, что, по-видимому, и это право можно рассматривать как одно из прав человека, имея в виду, что нация состоит из личностей. И наверное, цивилизованный путь реализации права наций на самоопределение ни в коей мере не ущемит прав и свобод личности. И мы все здесь россияне, и все мы соотечественники Федора Михайловича и помним эту основную идею, что замученный ребенок, а она уже не праздная, югославские события: кровь льется на России, не может быть от дан в жертву какого угодно спасения, какой угодно идее, какого угодно принципа. И мне кажется, что в этом смысле нужные определенные доработки провести и проекта Конституции.

В частности, закрепление таких прав, как равных прав каждого гражданина России, который приезжает на территорию из одной республики в другую, и здесь он должен обладать равными правами. Пожалуйста,

приезжайте к нам из Бурятии, из Республики Саха, и вы будете у нас обладать равными правами, и обратный процесс. Это очень важный объединительный момент, это не дань какой-то политической игре.

И еще один момент. Я разговаривала с председателями Советов и довожу до вас мнение не только Воронежской области по этому вопросу, но и Центрально-Черноземного региона, поскольку этот вопрос обсуждался представительными органами, областными Советами регионов. Спрашиваю, что вы хотите в связи с тем, что мы говорим — равные права с республиками?

Что вот настаивают на этом. И выясняется в процессе рассмотрения вопроса, что не нужно ни гражданства, им не нужен Уголовный кодекс, не нужен политический статус республики. Нам дайте социально-экономические права. То есть говорят то, что мы слышали от представителей республик.

Я к чему это веду? К тому, что многие, может быть, и вполне возможно, наши противоречия являются надуманными, они от того, что не встречались еще, не обсуждали еще вот так в должной мере представители субъектов Федерации эти проблемы. И я думаю, что если это произойдет, то проблема будет снята.

И последний момент. В отношении Федеративного договора, включать или не включать и т.д. Я уже говорила об опыте Испании. Там хотя и процесс проходил очень цивилизованно, все усилия правительства и политических сил действительно были искренне нацелены на достижение консенсуса, на достижение согласия, а вы знаете, наверное, что правительство обладает по политической реформе правом самому разработать проект Конституции и передать его в нижнюю палату кортесов. И много других шагов было сделано.

Так вот там и сам текст Конституции отражает это согласие, самое содержание. Там, где очень узкая по количеству людей группа 7 человек, разрабатывавшая проект, приходила к выводу, что трудно достигнуть согласия, над какими-то деталями работая. Решили оставить принципиальные, но наиболее общие положения, которые должны развиваться законом. И, на мой взгляд, я понимаю опасения республик. Нам нужно заботиться и о стабильности будущей Конституции. И самое важное и главное, чтобы вошли в текст того раздела, который посвящен национально-государственному устройству, положения и принципы, разделяемые не всеми. Вот здесь это слово «незыблемое», оно где-то не нравится, но здесь оно должно быть уместным. И там, наверное, должна быть ссылка на Федеративный договор, который является чем-то таким, не подверженным изменениям, он, наверное, будет корректироваться,

жизнь будет уходить вперед. Но корректировать его должны сами субъекты Федерации, то есть этот механизм должен быть закреплен в Конституции. Это как-то обезопасит нас от необходимости через год после принятия Конституции или через полгода вернуться к ее тексту и опять начинать заниматься тем, уже неблагоприятным, как сейчас считается, делом и вносить изменения и латать Конституцию. Но пока это в рамках процесса. А в дальнейшем, наверно, это будет мало кем понято.

И в итоге я хочу призвать всех участников этого совещания проявить искренность, понять, что здесь нужно все-таки интересы нам согласовывать и действовать в рамках конституционной законности. Хватит, много мы допустили нарушений, начиная с принципов верховенства законов России над союзными и т.д. и т.п. Пора поставить точку вот в этом незаконном процессе.

Спасибо.

**Н.Т. Рябов.** Спасибо. Одна очень хорошая мысль в Вашем выступлении, и я просто не могу не остановить внимания присутствующих на ней. Она заключается в том, что мы своей политической борьбой, неряшливостью своей, к сожалению, действительно формируем негилистическое отношение у людей к действующей Конституции, к законам и тем самым заранее закрываем семафор перед Конституцией будущей, перед ее принятием народом нашим, уважением этой Конституции и ее исполнению. Это очень важно. Тема очень важная, и поэтому специалистам, депутатам, работникам исполнительной власти об этом надо помнить всегда.

Всякое, я бы сказал, грязное, презрительное слово в отношении какого бы то ни было закона, а тем более Конституции, оно ложится тяжелым пятном на нравственную жизнь нашего общества.

Я прошу извинить, но это очень правильная мысль.

Слово предоставляется Евдокимову Вячеславу Борисовичу, Екатеринбург, Юридическая академия.

**В.Б. Евдокимов.** Я хочу последовать призыву последнего оратора и быть искренним. Прослушав выступления предыдущих ораторов, у меня сегодня сложилось впечатление, что мы все дальше и дальше отходим от Конституции, что вопрос принятия Конституции все более и более отдалается.

Здесь задавали такой риторический вопрос: давайте отойдем от политики и будем заниматься чисто юридическими вопросами. Но ведь что такое Конституция? Конституция — это есть соотношение и расстановка политических сил в обществе, в стране на момент ее принятия, как бы мы с вами ни говорили, что мы обсуждаем чисто юридические аспекты. Но в конечном итоге к такому выводу мы должны придти. Нужна ли

Конституция сейчас вообще или нет? Может быть, не нужна. И некоторые страны, перейдя в новые общественно-политические и экономические отношения, не спешат с принятием новой Конституции. Возьмем хотя бы Польшу. Здесь вот в Конституцию 1952 г. вносятся поправки и изменения и т.д.

Но мне скажут члены Конституционной комиссии, ответственный секретарь: два с лишним года работают люди-специалисты, работают депутаты. Так что же? В этом случае действительно надо работать и доводить эту работу как можно быстрее до конца.

Но что это будет за Конституция? Вот здесь многие выступающие говорили об объеме Конституции, что вот в США всего 70, в Индии 400 статей. Почему так? То, что наш проект Конституции официальный (Конституционной комиссии) такой большой по объему, и то, что в него постоянно вносятся все новые поправки и дополнения, это как раз и говорит за то, что идет политическая борьба, появляются новые субъекты Федерации, появляются новые проблемы местные, национальные, наконец, продолжается борьба между различными политическими силами.

И та Конституция, которую, я надеюсь, обязательно примем в ближайшее время, естественно, она, я думаю, согласитесь, будет носить характер временный. Почему? Потому что в условиях обострения политической борьбы, когда в проект Конституции мы закладываем такие нормы, то есть ни вашим, ни нашим, а идем на компромисс, идем на уступки, то так ведь не может продолжаться.

Второй вопрос, о котором здесь вели речь, это какой же проект Конституции мы должны обсуждать. Я думаю, что официальный. И здесь кто-то из выступавших говорил, что да, есть официальный проект, проект Конституционной комиссии, и есть проект, предложенный Президентом. Но соблюдена ли процедура с точки зрения президентского проекта Конституции? Нет. Ну и что, что он передал проект в Конституционную комиссию? Есть на этот счет соответствующие нормы, и надо так и действовать. И это, видимо, особенно важно в том плане, что 5-го числа, как известно, должно состояться Конституционное совещание, и какую же позицию мы должны занять, от чего мы должны отталкиваться: от президентского проекта или от проекта Конституционной комиссии, официального? Это важно и в том плане, над чем мы в основном должны работать и что учитывать. И если нас пригласят с вами на это совещание, так что, мы должны отталкиваться от президентского и не учитывать, что сделано Конституционной комиссией? Я думаю, что этот вопрос мы должны решить, и как можно быстрее, сегодня или завтра.

Теперь несколько замечаний таких, которые встречались во многих выступлениях.

В отношении субъектов Федерации, могут ли быть края и области субъектами Федерации. Ссылались здесь на различные примеры, в том числе из многих стран. Ну что, такая возможность вполне реальна. Почему, скажем, Московская область, в которой проживают несколько миллионов человек, или та же Свердловская, где проживают 5 млн, чем она хуже, скажем, Республики Алтай? Я согласен, что есть какие-то национальные особенности, и вот здесь один из последних выступавших говорил, что мы должны идти по строгому пути: либо у нас Федерация по национальному признаку, либо по территориальному. Почему? У нас особое государство, у нас с вами не Соединенные Штаты Америки, не Республика Индия, мы, так сказать, возникли таким образом и должны учитывать и национальный, и территориальный аспекты. Другое дело, что края и области мы должны наделить точно такими же правами, как и республики в области экономических. Пусть в области политических отношений права будут разные, пусть у республик будут более весомые права в области политических решений. Но в области экономики, наверное, было бы справедливо, что края и области и республики должны иметь одни и те же права.

И, наконец, о правах и свободах, о гражданском обществе. Вот Юрий Александрович Тихомиров когда выступал, я запомнил эту фразу, он сказал: «Да что, простой человек разве думает, какая у нас — президентская республика или парламентская, он порой и не знает, в чем здесь разница, его интересует гражданский облик». Но ведь нельзя забывать, что гражданский-то облик от чего зависит? От формы правления. Президентская республика даст вам один гражданский облик, парламентская республика даст гражданину другой совсем облик. Мы-то с вами как юристы должны это понимать.

И, наконец, последнее в отношении порядка принятия Конституции. Есть несколько вариантов, среди которых здесь отмечали, наряду с референдумом, наряду со Съездом, я мог бы сказать еще и дарования Конституции, может быть и такой вариант. Но сегодня, на мой взгляд, вариант Конституции, я не знаю, в конечном итоге о каком будет идти речь, но наиболее реально его принять на Съезде народных депутатов, и поднимали вопрос о том, как принимать? Две трети голосов, всегда для Основного Закона страны две трети голосов — квалифицированным большинством. Один или два этапа будет принятия Конституции — это вопрос уже процедуры, может быть, действительно правильнее будет принимать в два этапа эту Конституцию.



Вот все мои соображения, которыми я хотел поделиться. Спасибо.

**О.Г. Румянцев.** Профессор Валеев, подготовиться профессору Васильеву.

**[Д.Ж.] Валеев.** Уважаемые коллеги, я должен обратить внимание ваше на те общие моменты, которые содержатся в проектах предложенных Конституций, это Конституция Российской Федерации, предложенная Верховным Советом, так называемый румянцевский вариант, и Президента. Их объединяет одно, один момент — это стремление, хотя бы этого или нет авторы, к унитаризму, сохранить унитаризм. Здесь авторы забывают о том, что Россия является многонациональным государством, и это многонациональное государство — это государство тех народов, которые на этой земле сложились как этносы. Нельзя в этом отношении сравнивать Россию с Соединенными Штатами Америки. Там совершенно на иной основе сложилась федерация. Эта многонациональность должна лечь в основу Российской Федерации.

Во-первых, если вести речь о субъектах Федерации, мне кажется, было бы нелепо и неправильно все области назвать субъектами наряду с республиками. Почему? Потому что все-таки республики — это административно-территориальные образования с однотипным этносом, а республики — это национально-государственные образования. Но этого разграничения в проектах Конституции нет. Надо учитывать, что республики являются национально-государственными, или, если речь идет о малых этносах, то о национально-территориальных образованиях. И правом на определенное устройство своей жизни эти народы обладают правом естественным, юристы хорошо знают, что такое естественное право — право, данное от природы фактически. Народ сформировался как этнос, это факт, с этим фактом надо считаться. И в силу этого факта эти народы обладают определенными, от природы идущими, правами. Вообще в нашей традиции нет такого, чтобы мы считались с естественными правами. Это в международном праве признается, но в российском праве это еще пока остается пожеланием только.

Мне кажется, надо ввести понятие «субъект Федерации», и в качестве субъекта должны выступать национально-государственные и национально-территориальные образования.

Что касается остальных, скажем, административно-территориальных единиц, то их можно было бы, ну, если хотите, называть штатами, пожалуйста, дайте им права штатов, как в Соединенных Штатах, скажем, широкие экономические права, но не надо их приравнивать к национально-территориальным, национально-государственным образованиям и называть одинаковым словом «субъекты». Это будет нонсенс, это юри-

дическая безграмотность будет. И потом над нами будут смеяться в других странах мира.

Теперь насчет принятия Конституции. Мне кажется, вот здесь мысль правильная прозвучала о том, чтобы были заключены договоры, скажем, России с отдельными республиками. Затем можно даже подкинуть такое, чтобы в республиках были приняты свои конституции. На этой основе, поскольку мы их признаем на основе Федеративного договора суверенными государствами, на этой основе и приступить к созданию Федерации и Конституции Федерации. Только так можно, мне кажется, создать настоящую Федерацию как союз равноправных народов. А сейчас Федерация если будет создаваться по этому сценарию, который нам дали Ельцин там, Румянцев, то эта Федерация будет не соответствовать своей сути, своему понятию. Федерация должна быть федерацией — это союз равноправных народов или республик. В предложенных вариантах Конституции нет четкого вот такого обозначения, скажем, мысли той, что все же Россия является многонациональным государством, это надо отразить.

Теперь относительно равенства прав областей, республик. Тут была высказана мысль Темировым, что экономические права областей, республик должны быть одинаковыми. Они не могут быть одинаковыми в силу разной их природы, в силу разных функций этих образований, потому что национально-государственное образование, помимо всех остальных, так сказать, задач, социальных функций, еще выполняет ту задачу, что должна сохранить данный этнос, возродить данный этнос. А здесь иные совершенно подходы должны быть и гораздо более широкий круг прав, скажем, в этом отношении. Поэтому здесь, мне кажется, не надо даже и в социально-экономических правах приравнивать республики к областям. Это разные образования, поэтому их права этим и определяются.

Теперь по отдельным статьям. Вот, статья 10 проекта Румянцева.

**О.Г. Румянцев.** Конституционной комиссии.

**[Д.Ж.] Валеев.** Конституционной комиссии. Значит, там надо дополнить, мне кажется, первую часть этой статьи вот такой фразой: Российская Федерация представляет собой союз суверенных республик-государств, или союз суверенных государств, тире республик. Мы же в Федеративном договоре это признали, что республика — это суверенное образование. И этого слова не надо бояться «республик», если мы говорим о создании подлинной федерации.

Если же мы пойдем по пути, предложенному этим проектом, этими проектами, у нас федерация не получится, у нас будет, унитаризм на самом деле. И тогда республики будут стремиться к конфедерации.

Между прочим, конфедерация, по словам Сахарова, была бы наиболее удачной формой государственного устройства России.

**О.Г. Румянцев.** Ну, в СНГ мы сейчас имеем конфедерацию. Удачна она или нет?

**[Д.Ж.] Валеев.** Ну, жизнь покажет. Она вполне может оказаться удачной.

Теперь я одно замечание только и на этом закончу, Олег Германович. Значит, Вы говорите, что никогда не было договорных федераций. Существуют они, договорные федерации, они и в истории были федерации, и в истории России. Ну, например, сошлюсь на пример моего народа: Башкирия вошла в состав России в XVI веке на вполне добровольной основе. И этим определялись права этого народа, этого региона.

Калмыкия — в начале XVII века, калмыки, перекочевав из Манчжурии через Жумгарские ворота, оказались на территории России, в Нижнем Поволжье и там образовали вассальное государство, поселившись не на своих землях. Что это такое? Это элемент федеративного устройства на добровольной основе. Русские цари в начале XVII века гораздо с большим уважением относились к народам, к их правам, к их желаниям по-своему строить национально-государственную свою жизнь, чем современные политики, которые очень много видели и очень много читали, имеют научные звания. Вот у меня такие мысли.

**Трифонов.** Вопрос можно?

**[Д.Ж.] Валеев.** Пожалуйста.

**Трифонов.** Скажите, пожалуйста. Вот, вы назвали процесс принятия и рассмотрения Конституции и назвали этапы. Скажите, пожалуйста, каково ваше видение этого вопроса, когда и в каких этапах пройдет этот момент: год, два, три? Как к этому отнесутся субъекты Федерации, о которых вы говорили, и что за это время произойдет в России? Не произойдет ли то, что из федеративного государства оно превратится в то, что Вы говорили, в конфедеративное. Или произойдет то, что мы говорим: анархия и беспорядок?

**[Д.Ж.] Валеев.** Ну, во-первых, Шахрай уже сказал, но я, конечно, с ним не согласен, что произойдет революция. Революция не произойдет, если, вот, будет принят ельцинский вариант Конституции, проект Конституции, то это будет унитаризм и гораздо худшего толка, чем он имел место, чем он был. Вот. Это вызовет напряженность определенную, это вызовет усиление национальных движений, вызовет напряженность. Я не знаю, дойдет ли это до кровопролитий, но это дойдет, дело дойдет до того, что будут обращаться в ООН с письмами, ходатайствовать будут, объявлять голодовки. И перед зданием Верховного Совета появят-

ся, видимо, манифестации всевозможные от всевозможных республик. Мне кажется, что это вполне реальная вещь.

Что касается того, там, какие этапы, это вопрос совершенно другой. Но я не думаю, что вот эти проекты будут приняты. Это не лучший вариант.

**О.Г. Румянцев.** Вот еще, пожалуйста.

**А.А. Ковалев.** Я уже выступал, но только по отдельной проблеме. Теперь хочу задать общий вопрос. Вы уже не первый представитель республик, который выступает с точки зрения неравноправия, сохранения неравноправия краев, областей и республик.

Вот, скажите, пожалуйста, как на Ваш взгляд, чьим интересам противоречит обретение краями и областями таких же прав, как у республики? Интересам народов республик или интересам, например, русского народа? Если Вы считаете, что в основу должны быть положены естественные права народа.

**[Д.Ж.] Валеев.** Дело в том, что, я же сказал, что русский народ должен иметь не меньше прав в этих же республиках, чем коренные народы этих республик.

**А.А. Ковалев.** В краях и областях?

**[Д.Ж.] Валеев.** А в краях и областях там, ну, я же сказал, что их не надо называть республиками, хотя бы для того, чтобы определенный уровень юридического мышления выдерживать. (*Шум в зале*). Потому что, ну, как вы назовете, скажем, ну, Курганская республика, Курганская область. И в отличие, вот, допустим, Омская область, они рядом расположены, один и тот же этнос. А мы, наша федерация все-таки она, хотим мы этого или нет, строится на национальной основе. В России федерация построена на национальной основе. Уберите этносы, народы, и Россию можно сделать Соединенными Штатами России.

**А.А. Ковалев.** Ну, башкирскому народу не помешает, если Курганская область будет иметь права республики?

**[Д.Ж.] Валеев.** А я вовсе не выступаю, чтобы Кургану меньше дали прав. Я говорю, что их надо назвать, может быть, штатами, но не республикой. (*Шум в зале*.)

[...]

**[В.И.] Васильев, профессор Института законодательства [и сравнительного правоведения].**

Я хотел бы несколько конкретных соображений сказать по поводу содержания обоих проектов, тут был призыв со стороны представителей приморской администрации, я откликаюсь на него и буду говорить о существовании проектов, а не о процедуре их принятия.

Я думаю, что сопоставляя оба проекта, можно твердо сказать, что по сравнению с действующей Конституцией у обоих немало достоинств. Главное в них — это стремление обеспечить демократические права и свободы человека и гражданина, прогрессивный подход к определению политической и экономической систем общества, динамизм поиска общественных государственных структур. Сущность здесь уже отмечалась, в обоих проектах много сходного — у того и другого. Тут даже подсчитано — 60–70%, но остается ведь 30–40% несходного — разница, и мне кажется, что дело не только в количестве, но и в качестве этого самого, несходного, тут-то, как говорится, и собака зарыта, и об этом, я думаю, что надо очень и очень серьезно подумать. Можно говорить в этой связи о неодинаковости теперешних правых свобод, о разном подходе к структуре и функциям палат Верховного Совета, в отличиях и определениях статуса региональных органов власти и местного самоуправления, о многом другом. Однако ядром, мне кажется, основой различия остается неодинаковое решение проблемы разделения властей на федеральном уровне.

Я не буду сейчас говорить о том, какое государство нам одобрять и за какое голосовать, за президентскую республику или за парламентскую республику, это, с моей точки зрения, пока еще формальный подход, нужно говорить о разделении властей, в том смысле, о котором сейчас говорят все. Проект, подготовленный Конституционной комиссией, в этом отношении отличается, если можно так сказать, соглашательским подходом к этой болезненной проблеме, на нем лежит печать политического компромисса, президентский в этом отношении более радикален с точки зрения определенности утверждения позиций исполнительной власти. Президент остается верен себе. По сути дела, предлагаемые его проекты разделения властей — это ведь новая упаковка, respectable упаковка тех идей, которые он неоднократно высказывал в последнее время, в особенности, в частности, на последних Съездах народных депутатов. Причем эти идеи не только сохранены, но и значительно развиты. Справедливости ради надо признать, что часть их вошла и в проект, подготовленный Конституционной комиссией, но это далеко не исчерпывает проблемы, с моей точки зрения.

Надо полагать, дело у нас не дойдет до принятия двух Конституций. Мы, я думаю, не допустим, чтобы наше государство превратилось в сумасшедший дом, но если речь пойдет о согласовании проектов и выработке на их основе одного, главное поле идеологической и политической и правовой борьбы, сражений будет именно здесь. Если не получится согласия тут, то не спасут договоренности ни по каким другим позици-

ям. Это нужно сразу подчеркнуть, чтобы не обманываться в отношении общих перспектив консенсуса и правильно оценивать возможные ходы сторон при разработке согласованных проектов. Я, как и многие, поддерживаю мнение, что нам нужна сильная исполнительная власть, без которой мы не выйдем из кризиса, из того болота, в которое мы попали, и сильный парламент как структурный гарант демократического развития общества, коллективный инструмент достижения общественного консенсуса, именно эта исходная позиция должна определять генеральный подход к конституционному решению проблемы разделения властей. Да, нужны подвижки, мне кажется, и сторонников проекта Конституционной комиссии. Но все-таки более значительные шаги должны сделать авторы президентского проекта.

Я думаю, далеко не лучшим образом в этом проекте определены отношения Президента и Правительства, в нем нет, да, действительно это так, в нем нет нормы, которая есть в другом проекте о том, что Президент может председательствовать на заседаниях Совета Министров, отсутствует норма о том, что он возглавляет исполнительную власть, и все же дуализм высших органов этой власти сохраняется или, по крайней мере, предполагается из-за не очень-то ясных в некоторых случаях, Президент не возглавляет Правительство, но он руководит Советом Безопасности, в который входит Председатель Правительства, часть министров и который обсуждает и готовит решения, принимаемые Президентом и Правительством (статья 78). Исполнительную власть возглавляет Правительство (статья 105), но оно действует не только во исполнение законов, но и указов Президента, и здесь уже об этом говорилось. Каких указов? В том числе и тех, которые обеспечивают согласование, функционирование и взаимодействие всех государственных органов (статья 70).

Так кто же у нас все-таки будет главным управляющим по президентской Конституции? Я думаю, что ответ ни этот вопрос однозначен. Теперь об отношениях с парламентом.

Я думаю, не стоит оспаривать право Президента распускать парламент. Ей-Богу, не нужно спорить по этому поводу. Если, тем более после трехкратного представления кандидатов на должность Председателя Правительства, парламент не может утвердить достойного, то нужно, конечно, его распускать. Это нормальная практика, это правила, которые приняты во всех государствах с президентской формой правления, но вот что настораживает: Президент согласно проекту может распускать Верховный Совет и в других случаях. Вот ведь, что написано там. Тогда кризис власти не может быть разрешен на основании процедуры, установленной Конституцией (статья 76). Что это за процедуры из тех, что

в проекте совсем ясно или совсем не ясно, хотя абсолютно ясно одно — такая формула предоставляет Президенту широкие возможности давления на парламент. Или вот еще: можно признать отвечающей идее сильного парламента предлагаемым проектом права Президента приостанавливать акты федеральных органов власти, включая Верховный Совет, он там не исключает, там нет никакого исключения для законов, причем, с точки зрения Президента, тех актов, именно с его точки зрения, которые нарушают права и свободу человека, и в этом смысле, мне кажется, что Президент будет слишком свободен для того, чтобы принимать в отношениях с парламентом, и я думаю, что это может обернуться в общем-то, угрозой самостоятельности представительных органов. И в проекте нет гарантий против такой возможности.

Я не говорю о ряде других положений и нормах, ограничивающих возможности парламента, но поразительно, что он почти начисто лишает Верховный Совет контрольных полномочий. Заметьте, нельзя не согласиться, конечно, с тем, что нынешняя формула функций Верховного Совета как органа высшего распорядительного, она, конечно, уже не годится, и от нее нужно отказываться, но ведь контрольная-то функция парламента, они везде существуют, они ведь довольно выпукло выбуьются во всех конституциях стран, где действует парламента, я напомним, что в сталинской Конституции была формула о том, что Верховный Совет может создавать следственно-ревизионную комиссию по любому вопросу. В данном случае ничего по поводу, или почти ничего по поводу контрольных функций со стороны парламента за деятельностью исполнительной власти нет, во всяком случае ничего нет по поводу того, что ей эта функция парламента контрольна. Еще одна проблема, это проблема вертикали. Весьма существенная для стабилизации политической обстановки и нормализации государственной деятельности. И болевая точка — это Федеративный договор, роль субъекта Федерации, о чем вы здесь слышали уже неоднократно, я имею в виду даже своего предшественника.

Анализируя проекты оба, ощущаешь двойственное отношение их авторов к договорам. С одной стороны, вроде как к священному документу, олицетворяющему консенсус Федерации, а с другой, как документу, который очень хочется усовершенствовать, причем усовершенствовать в основном в пользу централизма.

Возьмем президентский проект. Казалось бы, хорошее дело. Наконец, сам текст Федеративных договоров вошел в Конституцию в качестве ее составной части. В целом ряде статей содержится заверение в верности Федеративному договору. Но давайте вчитаемся повниматель-

нее в текст проекта. Ну, пройдем мимо того, что распределение полномочий между федеральными органами и органами субъекта Федерации названо распределением полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации. Бывает. Ладно. Статья 61.

Не будем придираться и к тому, что глава исполнительной власти и правительства субъекта Федерации входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Это есть и в ныне действующей Конституции. Ладно. Присмотримся к содержательному, так сказать, определению полномочий, конкретных полномочий.

В Федеративном договоре записано: «К ведению органов государственной власти Российской Федерации относится гражданство Российской Федерации». В статье 62 проекта: «Гражданство в Российской Федерации». Вот тут юристы должны, так сказать, просто восторжествовать. Вот эта вот одна буква — предлог «в» — очень существенно меняет дело. В одном случае речь идет о гражданстве федеральном, в другом случае о гражданстве и федеральном, и гражданстве субъекта Федерации.

Далее. По Федеративному договору судоустройство относится к совместному ведению Российской Федерации и республик. В статье 123 говорится: «Судоустройство Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральными конституционными законами».

И еще. По договору установление общих принципов территориального деления в краях, областях составляет предмет совместного ведения федеральных органов, органов субъектов Федерации. В статье 55 утверждается, что субъекты Федерации самостоятельно определяют свое территориальное устройство. Тут уже в другую сторону пошел разговор и т.д.

Как быть? Я заканчиваю. Сохранять Федеративный договор? Беречь его как трудно достигнутое согласие или менять договоренности? На этот вопрос должны ответить политики.

Я как юрист констатирую просто некорректность существования проектов взаимоисключающих норм.

То же самое и с местным самоуправлением. Вот здесь представитель Иркутской области совершенно справедливо, с моей стороны, говорил о несогласии с той статьёй президентского проекта, где провозглашается отделенность самоуправления от государственной власти. Все правильно. Я с ним совершенно согласен. Сейчас это просто невозможно сделать. Но ведь давайте прочитаем статью 67 того же самого проекта. Здесь уже утверждается, что государственные органы Российской Федерации могут передавать осуществление полномочий федеральной государственной власти органам и должностным лицам местного самоуправления.



Так где же истинная позиция авторов проекта? Мне кажется, что такие вот противоречия объясняются, с одной стороны, недостаточной концептуальной ясностью, недостаточной идейной обеспеченностью авторов президентского проекта, а с другой стороны, ущербностью процедуры подготовки этого проекта. Келейностью, секретностью, а проще сказать, кабинетным стилем его создания, причем спешного создания. Общие выводы.

Первое. Оба проекта, но прежде всего президентский, нуждаются в доработке как политико-правовые документы, требующие более полного учета всего спектра общественных интересов, позиций различных политических сил субъектов Федерации. Конституция единая, общая должна быть продуктом общественных согласий.

И, во-вторых, уже как юристы мы должны констатировать: проекты нуждаются в доработке как логические системные правовые акты. Нужна существенная юридическая корректировка их текстов.

Благодарю.

[...]

Я думаю, что в практике, политической практике парламентов многих стран, это уже давно замечено, мы можем найти любой факт, любой пример, который подтверждает ту или другую нашу позицию. Если вы против вето, можем найти какой-то факт, пример, где вето не существует. Если мы спорим, скажем, о том, имеет ли Президент право роспуска парламента, можем найти страну, где такого, так сказать, права у президента нет. Наоборот, можно найти право, где такое право существует.

Дело, так сказать, не в том, чтобы аргументировать практику, скажем, тех стран, у которых либо есть, либо нет этого права. Дело действительно вкуса и дело оценки политической ситуации нынешней.

Я начал с того, что я стою за сильную исполнительную власть. И вы тоже, наверное, за то, чтобы у нас была действительно вертикаль достаточно сильная и достаточно сильный Президент, который мог бы действовать без оглядки, постоянной оглядки на парламент, без постоянной, так сказать, ну что ли, без этого короткого поводка, который существует, без возможностей, которые существуют — приостановить указы Президента. Наоборот, так сказать, он правда сейчас вводит правило другое — возможность приостановить закон. Это, с другой стороны, крайность. И вот эти крайности нужно, конечно, преодолевать.

Но то, что мы за сильную власть — это, да. Это второе.

И третье. Я подчеркнул, что я против формулировки президентского Указа, который расширяет возможности Президента в роспуске парламента. Там говорится: один случай роспуска, когда три раза парла-

мент не утверждает предложенную кандидатуру на должность премьер-министра. И в других случаях записано. Вот «в других случаях», его не должно быть. Значит, нужно очень четкое, корректное, выверенное с учетом потребности, социально-государственных потребностей развития общества, государства, выверенная формула конституционная, которая дает возможность Президенту вступать в нормальные деловые отношения, не бояться парламента в отношениях с избирателями, в отношениях с выборными для того, чтобы проводить политику достаточно жесткую, достаточно продуманную при всем при том, контролируемую политику, но при том проводить самостоятельную достаточно сильную политику.

**О.Г. Румянцев.** Спасибо большое. Пожалуйста, Ягудин Шакир Шахмедович. Татарстан. Подготовиться профессору Назарову Борису Лазаревичу. Пожалуйста.

**Ш.Ш. Ягудин.** Спасибо, Олег Германович, за предоставленную возможность выступить.

В своем кратком выступлении я хотел бы остановиться на особенностях нынешнего современного конституционно-правового статуса Республики Татарстан и раскрыть немного для слушателей. И к сожалению, вот этот статус современный не нашел отражения ни в одном, ни в другом проектах Конституции Российской Федерации.

Впервые в истории Российской Федерации, напомним вам, строительство федерации поставлено на договорную основу. Я подчеркиваю еще раз — на договорную основу, поскольку во многих выступлениях договорная основа либо отвергается, либо подвергается сомнению. И должен еще раз подчеркнуть, что этот Договор стал частью Конституции. Федеративный договор стал частью действующей Конституции России. А раз договор, то это дело добровольное. Республика Татарстан не подписала Федеративного договора. Здесь свои причины. У народа Татарстана сложилось собственное, свое видение характера отношений между республиками. Это видение изложено в Конституции. Я вот тоже подчеркиваю — нашло уже конституционное отражение в Конституции самой Республики Татарстан.

Я зачитаю, это буквально четыре строчки.

«Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированный с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения».

Такой подход в определении государственно-правового статуса Республики подтвержден также республиканским референдумом, народ-

ным голосованием, народом Республики Татарстан, напомним, кстати, половина населения которого составляют русские. Кстати, тоже межнациональных конфликтов каких-либо в Республике Татарстан у нас нет.

С принятием Конституции в ноябре 1992 г. Верховный Совет нашей Республики принял Закон о порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан, в которой тоже есть одна очень примечательная статья 11, в которой записано: «С учетом принятой новой Конституции обратиться в Верховный Совет Российской Федерации с предложением о конституировании в Основном Законе Российской Федерации положения о договорно-конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Российской Федерацией».

Скажем так: Татарстан прошел свой путь в этом конституционном процессе, а он, так сказать, сложный, мы это представляем себе, этот путь изложен в законодательном порядке и направлен в качестве законодательной инициативы в Верховный Совет Российской Федерации. К сожалению, Верховный Совет до сих пор молчит, вопрос не включается в повестку дня, каких-либо решений в этой части не принято. Кроме того, параллельно идет договорный процесс, который тоже в какой-то степени притормозился, но мы считаем, что опять-таки не по вине Татарстана. Здесь тоже нужно поставить точку в этом сложном процессе обоюдном, в котором, я повторяю, Татарстан прошел свою часть пути.

Исходя из изложенного, а также еще раз выполняя волю Верховного Совета Республики, я хотел бы настоятельно просить Конституционную комиссию, которая в конечном счете, по моему твердому убеждению, будет рассматривать окончательный вариант Конституции, будущей Конституции России, включить вот эти положения, которые я здесь зачитал, в раздел Основ конституционного строя, в раздел Федеративного устройства, отдельным положением и закрепить вот эту существующую на сегодня политико-правовую реальность в Российской Федерации.

Кроме того, принцип ассоциированности, на наш взгляд, должен пронизывать все главы, разделы Конституции Российской Федерации, касающиеся либо гражданства, либо системы государственных органов, и т.д., и т.п.

Конечно, неприемлемы такие положения, которые записаны в президентском варианте Конституции Российской Федерации. Они неприемлемы не только для Татарстана, но и для любой республики, субъекта Федерации, когда записано, что, например, Президент, если не изменяет мне память, может приостанавливать решения государственных органов субъектов Федерации, в том числе и республики. Не надо забывать, что республика — суверенное государство, и суверенитет этот признан са-

мой Российской Федерацией. А что такое суверенитет, мы все прекрасно понимаем: верховенство, самостоятельность и независимость в решении вопросов как своей внутренней, так и внешней жизни. Тем более уже, не говоря о том, что за органами местного самоуправления в действующем законодательстве записаны самостоятельность и независимость. А что мы хотим, как говорится, от суверенных государств?

Вот с этой просьбой я хотел бы обратиться в Конституционную комиссию и завершить свое краткое выступление.

**О.Г. Румянцев.** Пожалуйста, вопрос.

**В.Т. Кабышев,** *Саратов.*

Положения статьи 64 — ассоциированные члены Российской Федерации. Не означает ли это фактически конфедеративные отношения? Это первый вопрос.

Скажите, Вы вносите новое слово в науку? Есть ли в мире федерации, построенные на ассоциированных отношениях?

**Ш.Ш. Ягудин.** Хорошо. Я понял вопрос. Я отвечаю так. Татарстан реформирует Россию, как в свое время Российская Федерация шла в авангарде реформирования Союза ССР. Это первое.

**В.Т. Кабышев.** Не означает ли это конфедеративные отношения?

**Ш.Ш. Ягудин.** Понимаете, идет договорный процесс, так, между Татарстаном и Российской Федерацией. И вот от содержания ассоциированности в принципе должны договориться полномочные делегации либо ассоциированность в рамках Российской Федерации, либо понимать ассоциированность как союзные отношения.

**Участник (не представился).** Вы юрист. Ответьте, будьте любезны: есть вообще в мире то, о чем Вы говорите?

**Ш.Ш. Ягудин.** Многое, чего не было, сейчас уже есть в практике Российской Федерации.

**О.Г. Румянцев.** И тем не менее я прошу Вас подумать, Шакир Шахмедович, о возможности как-то, может быть, дать свои предложения в статью нашу соответственную. Наша статья, я скажу какая, конкретно. Это статья 79 нашего проекта.

**Ш.Ш. Ягудин.** Обязательно дадим предложения.

**О.Г. Румянцев.** Наша статья говорит так: органы власти республики... края и т.д. по соглашению с федеральными органами государственной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. И наоборот — «федеральные органы государственной власти по соглашению с органами власти республики могут передавать этим органам часть своих полномочий».

Вот этих двух норм статьи 79 проекта недостаточно для того, чтобы у нас был дополнительный договор с Татарстаном о дополнительном делегировании, перераспределении полномочий, и полностью это ложилось бы в рамках и Федеративного договора, и вот этой самой статьи. Зачем Вы рассматриваете каждый раз наш двусторонний договор как международно-правовой, а не как вот этот самый Договор о дополнительном делегировании полномочий? Вот мой вопрос.

**Ш.Ш. Ягудин.** Вы понимаете, разграничение полномочий между органами государства — это федерация, построенная на автономии, это вчерашний день. От этого ушли все, в том числе от этого ушла Российская Федерация в своей Декларации о государственном суверенитете. Во-первых.

Во-вторых, этот Договор, как и заявлено в наших документах, должен быть Договором между государствами, межгосударственным Договором. И, естественно, в силу этого Договора определенные разграничения обязательно будут иметь место.

**О.Г. Румянцев.** Это межгосударственный договор. Не договор о разграничении полномочий, а межгосударственный.

**Ш.Ш. Ягудин.** Да, да, да. Совершенно верно.

**О.Г. Румянцев.** Мы об этом спорили с Президентом Шаймиевым. Мне казалось, что мы убедили его о том, что это Договор о разграничении полномочий. А сейчас выясняется, что это межгосударственный. Международно-правовой документ фактически. Государства и другого государства.

**Ш.Ш. Ягудин.** Здесь я не совсем с Вами согласен, взаимоотношения между государствами могут носить не только международный характер, но и внутрифедеральный, федеративный.

**О.Г. Румянцев.** Ну так если Татарстан ассоциированный член Федерации, значит, он член Федерации, значит, признает федеральные органы власти?

**Участник (не представился).** Вы меняете позицию. Наоборот, Ваша теоретическая позиция была бы сильнее, когда бы Вы согласились с этим, потому что так оно и есть. А так Вы себя ставите...

**Ш.Ш. Ягудин.** Вы знаете, эти вопросы будут решаться в договорном процессе. В договорном процессе полномочными делегациями. Как наполнить понятие ассоциированности — это предмет и полномочия той делегации.

Сейчас я, например, высказываю собственную точку зрения, исходя из Конституции и законов Республики Татарстан.

**О.Г. Румянцев.** Так вот наша статья проекта дает нам возможность заключить с вами договор, понимаете? Зачем же так огульно отвергать этот проект и эту конкретную статью, когда это правовое конституционное основание для нашего с вами договора фактически?

**Ш.Ш. Ягудин.** Вот и рассмотрит комиссия.

**О.Г. Румянцев.** Хорошо. Спасибо большое. Пожалуйста, Борис Лазаревич Назаров. У меня записки кончились. Есть еще желающие? Тогда, пожалуйста, записки, чтобы стенограмма у нас была.

**Из зала.** До каких мы работаем?

**О.Г. Румянцев.** До шести часов. Пожалуйста, Борис Лазаревич.

**Б.Л. Назаров.** Уважаемые участники, я не собирался сегодня выступать, но по ходу обсуждения мне хотелось бы поделиться некоторыми своими впечатлениями.

Прежде всего, о проектах, которые мы обсуждаем, их приоритетность.

Я думаю, что у нас есть все основания уйти от противопоставления, скажем, проекта президентского так называемого, и проекта, подготовленного Конституционной комиссией. Я думаю, что оба проекта — и вряд ли Президент станет отрицать это — имеют к нему самое прямое отношение, и поэтому я бы назвал проект, который был подготовлен Конституционной комиссией, первым проектом, а проект, который сейчас появился, недавно, вторым проектом. И думаю, что приоритет этого проекта — первого, не только потому, что он появился в исторической последовательности в первую очередь, но и есть целый ряд таких обстоятельств, которые показывают его несомненные достоинства и рядом со вторым проектом.

Прежде всего, я хотел бы обратить внимание всех присутствующих на то видимое (это не будет никаким для вас откровением), что права человека — а это главная материя, сегодня мне понравились выступления тех участников, которые именно эту материю ставили во главу угла как главный ориентир в обсуждении всех проблем, связанных с процедурой принятия и подготовки и принятия новой Конституции.

Права человека переживают сейчас очень интересный процесс в планетарном масштабе. Я имею в виду то, что права человека переживают процесс интернационализации. И независимо от того, в каких условиях, в каких исторических формах, политических, экономических права человека являются ведущей категорией в любом обществе.

Есть еще такое понятие, всем хорошо нам известное, как общечеловеческие ценности. И вот с этой стороны общечеловеческой важнейшей, с моей точки зрения, проблемой является проблема гарантий прав чело-

века. Эта проблема не только в нашем обществе, в нашей действительности важна, хотя она у нас выступает особенно остро, она, проблема, общечеловеческая. И вот первый вариант, а я прошу вас иметь в виду, что я уже договорился, кажется, с вами, что есть первый вариант Конституции, проекта Конституции, он в этом отношении выгодно отличается от всего того, чем мы располагаем. Впервые в этом документе есть специальный раздел, который посвящен гарантиям прав человека.

Я сейчас не ставлю перед собой такую задачу раскрывать всю гамму положений проекта Конституции, первого проекта, который содержится в этом разделе. Но уже сам факт того, что это произошло впервые в нашей правовой жизни, вообще в России тем более, во всем аспекте исторической российской нашей действительности, подхода, это чрезвычайно важное обстоятельство. И защищать этот раздел, мне кажется, долг каждого россиянина, для которого небезразлична центральная основная идея защиты прав человека. Этому должно быть подчинено все остальное. И в структуре Конституции, и в содержании ее, и т.д., и т.д.

По поводу нескольких буквально двух ремарок, связанных с проблемой, которую мы обсуждаем.

Мне кажется, что объектом нашего внимания должны быть не только первый и второй проекты Конституции, но в том числе и ныне действующая Конституция. Вот Юрия Александровича сейчас нет, он как-то повернулся лицом к этой Конституции, которая сейчас работает; плохо работает — хорошо ли работает, но она является действующей Конституцией, по крайней мере официально. И в этой Конституции есть свои достоинства. Поэтому, мне кажется, что мы все правильно поступим, если не будем сбрасывать со счетов тех достоинств, которыми располагает ныне действующая Конституция.

Я не буду занимать очень ваше внимание, но мне хотелось бы обратить хотя бы на то, что из себя представляет 32-я статья Конституции, ныне действующей. А это замечательная статья. Я до сих пор, Олег Германович, не знаю, кто является инициатором этой статьи 32, но я готов выразить свою искреннюю признательность за то, что она появилась в истории нашего права и правовой нашей системы. Я думаю, что ее нужно целиком взять и перенести в ту Конституцию, которая, может быть, станет все-таки завершающей и принятой, будет служить нашему общему делу.

Причем я должен сказать, что в обоих проектах есть такие же формулы, которые содержатся в 32-й статье ныне действующей Конституции. Но они в какой-то степени уступают. Ближе все-таки к содержанию 32-й статьи находится первый проект Конституции, который прямо ука-

зывает на то, что если происходят противоречия между национальным законодательством и законодательством международным, то приоритет отдается тем нормам, которые содержатся в международных договорах.

**О.Г. Румянцев.** Борис Лазаревич, эта статья — это продукция реакционнейшего Съезда. Та, которая Вам так нравится.

**Б.Л. Назаров.** Вот так.... Но тем не менее...

**О.Г. Румянцев.** Вот видите, все-таки способен Съезд был принять....

**Б.Л. Назаров.** Способен был. И я воздаю должное этой статье, потому что я считаю, что она находится именно на уровне того, что я уже позволил себе напомнить всем присутствующим, а именно на уровне процесса интернационализации прав человека. От этого процесса мы никуда не уйдем. Это для меня абсолютно бесспорно.

Если же мы возьмем второй проект, там тоже делается попытка все-таки совсем не уйти, начисто не упразднить это положение, но говорится о чем? О том, что согласно с международными положениями, нормами, нормативами и т.д. должны решаться все вопросы, связанные с правами человека. Но не подчеркивается их приоритет, постольку, поскольку международный разум, разум всего международного сообщества нашел самое оптимальное продолжение и не только с точки зрения набора прав человека, но и возможных в наших условиях гарантий.

И еще в заключение одно обстоятельство. Скажем, можно было бы говорить и об определенных известных достоинствах и второго проекта. Допустим, целый ряд прав человека здесь обозначены без всяких ограничений. Но, к сожалению, в этом же проекте есть 24-я статья, вы можете обратить на нее внимание, которая, в общем-то, входит в противоречие с этим замечательным вариантом — попыткой представить права человека и особенно в области защиты права на неприкосновенность личной жизни, что очень важно для нас для всех, хотя это право всегда было в тени и только теперь формулируется в нашей действительности. Но тем не менее безоговорочность этих всех положений, она как-то размывается содержанием 24-й статьи этого второго проекта Конституции.

И в заключение в связи с тем, что очень много говорилось, и это вполне естественно, о взаимоотношениях субъектов Российской Федерации, я позволю себе тоже высказать некоторые соображения. Собственно, здесь даже не некоторые соображения, а одно.

Оно связано с тем, что я воспринимаю это с большим сожалением. А именно, отсутствие во всех трех вариантах, я имею в виду и два проекта, и ныне действующую Конституцию, право наций и народов на самоопределение. Отчего это произошло? Конечно, можно строить догадки,



можно понимать какие-то вещи, но все они все равно упираются, все они идут в обнимку с тем, что мы называем конъюнктурой. Здесь очень хорошо говорилось о, если хотите, комплексе какой-то боязни, мании преследования, того, что произошло с нашим Советским Союзом, что он распался; но ведь распался он не потому, что в Конституции было обозначено право народов и наций на самоопределение. Распался он в известной мере и, может быть, даже в значительной мере оттого, что это право было фиктивным, и что оно, в общем-то, никакого практического значения не имело. И мы с вами прекрасно помним те этапы, когда еще можно было удержать Союз, может быть, на уровне конфедеративной формы общения.

И на это не пошел наш первый Президент Советского Союза. Совершенно категорически, безоговорочно настаивают только на обновлении федерации. Но ведь так народы устали от этого обновления. Нужно было совершенно по-другому и категорически решать этот вопрос. Я все к тому, что право наций на самоопределение — не надо этого бояться. Не должно быть заставления. Там, где заставление, не удержим мы никакими способами, никакой федерацией, никакого единства нашего российского пространства.

Я думаю, что было бы небесполезно обсудить и эту сторону дела.

Мне хотелось бы еще тоже, позвольте, извините, что я это позволяю себе, но напомнить, что в системе прав человека, разработанных во всех международных документах, вот сегодня тут даже сомневались, некоторые пытались, не то, что пытались, а действительно старались как-то убедить, что право наций на самоопределение тоже является правом человека. Это же элементарно. Все права, известно, человека, они делятся на какие права? — на индивидуальные и коллективные. А если решать систему коллективных прав человека, то во всех международных документах, возьмите любой документ ООНовский о правах человека, он на первом месте ставит право наций на самоопределение как ведущее в структуре коллективных прав человека. И не надо, я еще раз повторяю, этого бояться, потому что, мне кажется, тогда, когда народы сегодня так или иначе добиваются и добились независимости, самостоятельности и пусть, ради Бога, идут этим путем. Ведь самое главное, чтобы народы жили лучше, чтобы права были лучше обеспечены. И в каких условиях они этого добьются, дай Бог им на этом пути удачи. Спасибо.

**Участник (не представился).** Вопрос можно как специалисту в области прав человека? Вот один момент. Мы должны себя считать обязанными выполнять любые международные договоренности или только ратифицированные нами? Известно, что ведь особый порядок принятия

конвенции Международной организации труда, как здесь, какой критерий только ратифицированных или общепризнанных принципов?

**Б.Л. Назаров.** Одной фразой отвечаю. Я имею в виду все те международные установления, к которым мы присоединились. В этой части я почему отдаю должное 32-й статье Конституции ныне действующей, потому что там не говорится о международных договорах, там говорится о международных нормах, что очень важно. Постольку, поскольку это понятие шире понятия международного права. А говорится о международных нормах в 32-й статье. Более того, что именно эти международные нормы порождают непосредственно, говорится в статье 32, права и обязанности участников соответствующих таким образом возникших правоотношений. Это чрезвычайно умное содержание и очень прогрессивное, цивилизованное содержание, которое ни в коем случае мы не должны упускать. И, наоборот, его так же, как и структуру гарантий, которая записана в первом проекте Конституции, защищать как только можно. Возьмите, к примеру... и я на этом заканчиваю. Ответ немножко получился длинным. Но я просто хочу сказать в плане Вашего вопроса. Возьмите, к примеру, замечательные положения по правам человека, которые содержатся в материалах Международной конференции по человеческому измерению, которые имели место, вы все прекрасно знаете, в Париже, в Копенгагене, и затем завершились в Москве, это же просто кладезь замечательных, прекрасных установлений по правам человека. Это международные нормы по правам человека, хотя они еще не получили статуса юридического, то есть официально не включены в структуру международного права.

**О.Г. Румянцев.** Спасибо. От Ленинградского областного Совета Соболевский Игорь Александрович, юридический советник Президиума.

**И.А. Соболевский.** Я не хотел выступать, потому что многие здесь в зале знают, в том числе и мои учителя, но мне представляется, сегодня были действительно любопытные выступления, и очень приличные выступления, выступления людей, которые не боятся говорить сегодня правду, и в этом прелесть, наверное, сегодняшних наших дебатов. Потому что по большому счету, когда моя коллега говорила сегодня о цели, о средствах, речь все-таки ведется сегодня, к сожалению, о средствах. И мы должны сегодня прямо сказать, что если мы сегодня позволим конституционный акт превратить в средство политической игры, это способ действительно довести сегодня Россию до развала, и тогда будет всем нездорово — и Татарстану, и Башкортостану, и т.д.

Мне представляется, нам удалось посмотреть с ленинградскими нашими специалистами в университете наши конституции и проекты, их

примерно мы насчитываем 25, причем самый интересный 26-й, опубликованный 20 марта в газете «Деловой мир» американцем, — прекрасный документ, он у меня с собой, отлично сделан. Так вот, если говорить о системном анализе этих проектов, в том числе и уважаемого проекта, я хоть знаю, что не любят об этом говорить, но в принципе мы его называем условно румянцевский, скажем так, проект. Условно. Не обижаю. Там, последний проект Президента. Хотя и тот и другой, казалось бы, его без всяких разговоров, потому что он у нас Председатель этой самой Комиссии. Но ситуация такая, что с точки зрения системы эти проекты не выдерживают мягкой критики.

Во-первых, мы все-таки должны сказать, что мы есть и куда мы идем. Но без цели что мы сотворим? Сотворим очередную Конституцию переходного периода, не более того. Здесь совершенно правильно говорилось о том, что мы говорим о народе, о том, что мы представляем, а вот действительно в какой-то степени сегодня, что сам-то народ думает о Конституции. Мы специально проехали по трассам, и каждый опросил 50 человек. Из 50-ти один читал заголовков. Не интересуется их сегодня этот процесс. Интересует больше процесс — когда вы наведете порядок? И в том числе мой уважаемый коллега из Татарстана, когда он говорит о том, что мы сегодня учим Россию жить, они-то как раз сегодня приведут без всякого сомнения Конституцию, в которой у нас будет в чистом виде унитария. Вспомним Латинскую Америку, чем хуже было в экономике, тем больше шансов на то, что приходит генерал. И мы идем активно по этому пути. Есть еще пауза остановиться, посмотреть на главное, главный принцип — за кем приоритет? За законом. Потом парламент. Потом Президент. Есть смысл сказать, что парламенту сегодня есть чем поступиться. Ведь стыдно сказать, хороший парламент, но до сих пор бюджет принять не может. Ну займитесь вы нормальным законодательством. Пакет ждем давным-давно по экономике. Займитесь бюджетом, займитесь контролем, но отдайте остальное, в том числе исполнительной власти, разберитесь сами друг с другом. Что, это трудно сделать сегодня тем, кто в зале сидит, кто меня учил, старшие мои уважаемые профессора и т.д.? Что, у нас не хватает сегодня толку написать, что мы считаем нормой? Другое дело, что когда идешь по системе анализа, видишь в одном случае гарантии прав свободы личности. Ну, а посмотрим, что в последней Конституции, которую нам предложили. Да единственно одна гарантия — получить среднее образование, да и то, судя по всему, дадут начальное. И вся гарантия. И когда начинаешь анализировать такие процессы, когда мы говорим об экономике, о формах, о способах. Посмотрим раздел, который касается экономики, там-то что? Сил нам на

эту статью не хватило. А право здесь, когда мы говорим о том, что если мы сегодня будем в этом мире иметь соответствующие неконституционные закрепления, то трудно говорить сегодня о госстроительстве.

И наконец, о самом главном. Если мы сегодня говорим о шапке Федерации, а потом спускаемся к краю, области, уважаемые республики, подчеркиваю, идем на местное самоуправление, вдруг появляется фраза, что они вообще независимы. Мне представляется, что нам надо сейчас, хотим мы или не хотим, уйти на короткую, сжатую Конституцию — 40–50 статей. То, о чем договоримся. А остальное пакетами, блоками заводить закон, и в том числе параллельно работать по местному самоуправлению. Несомненно, разобраться с пакетом экономических документов и не тянуть их в Конституцию. Потому что, Олег, ваша Конституция — это рожденная сегодня вашей Комиссией, многими специалистами, это отличный документ, но его сегодня можно как карточный пасьянс частично вынуть, и это будет великолепная основа для другой базы законодательства. А вот те бесспорные 40 положений, или 50, о которых мы говорили, оставить, и тогда они имеют право на жизнь.

Здесь нельзя не сказать и о том, что сегодня в любом случае нельзя отрицать и тех положительных моментов, которые имеют место, в том числе и среди тех, которые мы считаем сегодня ортодоксами. Вот та, так сказать, знаменитая Конституция, которую товарищи приняли в марте, вы знаете ее — Съезд рабочих, крестьянских депутатов, служащих и т.д. Так примерно звучит. Но там есть вещи, которые нельзя отбрасывать лишь только потому, что в этом зале стало немодно говорить об этой партии. Это неправильно. Поэтому, мне представляется, что сегодня главное, что я вынес из этого совещания, здесь звучала идея политического компромисса, здесь сегодня здраво протягивалась рука, скажем, сегодня Президенту, он есть, он будет, и мы должны в этой ситуации только так выходить из этого процесса. Но мы должны предложить Президенту сегодня, чтобы он к своей Конституции действующей, когда он так на нее положил руку, относился как настоящий Президент России. Потому что сегодня, если мы в течение десяти дней, работая здесь, начнем делать какой-то третий спешный вариант, то это неуважительно по отношению к тем, кто меня учил. Я лично в таком процессе участвовать не буду. По той простой причине, что конституционный акт и документ, который мы собираемся делать за десять дней как компромисс, не делается. А вот сегодня найти ту середину, а мне представляется, что прелесть президентского проекта в этом и состоит, что он хорошо нас всех рассердил, мы все вдруг стали заниматься именно этим деянием. Вот я думаю, что там можно было еще и похлеще написать, но тогда мы, соглашаясь с ним,

вышли, может быть, как раз на тот рубеж, который нам дали сегодня. Отличный политический метод.

Но надо к нему так и относиться спокойно. Идет политическая борьба, идут политические расстановки. Времени мало осталось до нового октября, вот беда-то в чем.

Что касается процесса принятия, он должен быть, естественно, конституционным. Съезд — Съезд. Если не Съезд, то давайте решим проблему. Съезд решает, будет это Учредительное совещание, Конституционное совещание, либо сам сформирует, либо скажет, как он будет формироваться, и правила игры утвердит, на это и есть Съезд. Или, наконец, лучший вариант, по моему личному мнению, сегодня, скажем, по идее, новую Конституцию должен принимать новый парламент, который тогда будет более реально отражать как представительный орган соответствующие сегодня интересы наших избирателей. В любом случае тот, кто говорит сегодня о референдуме по всему тексту, вы знаете, мне представляется, что это вариант, связанный не с политическими компромиссами, это вариант беды.

И в заключение очень коротко по Федеративному договору. Мы исследовали Федеративный договор, я принимал участие в его разработке, знаю его небольшие проблемы. Вот здесь есть товарищи, с которыми мы работали. Счастье наше, что Федеративного договора нет как такового. Есть три договора о разграничении компетенции. Их надо сейчас беречь, как зеницу ока. Это последнее, что осталось, когда еще в России как единое целое, храним. Хотя, конечно, не дело сегодня говорить, когда Татарстан давным-давно стал диктовать нам конфедеративные условия. И ни Президент, ни Конституционное Собрание, ни уважаемый парламент не соблюдают свою собственную Конституцию, не ведут себя адекватно по отношению к нарушениям конституционной стороны со стороны данной уважаемой республики.

И вот поэтому, если мы сейчас, я вас совершенно справедливо подерживаю, начнем все-таки с Федеративного договора, но по типу, что Россия ведь не 70 лет жила и строилась, а она тысячелетиями имела свое строительство. Так вот когда большое государство, мудрое государство свою дочь наделяет правами, договариваться об этих правах — вниз договор. Это одна Россия.

А когда мой уважаемый коллега-юрист предлагает сделать ассоциацию, то это уже не Россия. Это уже история распада СССР со всеми вытекающими процессами.

Мне представляется, что наша сегодня задача профессионалов состоит в одном: помочь создать этот политический центр, помочь не пустить сегодня Россию в раздор в виде того документа, который мы здесь

сегодня видим. Вот видите белое пятно (*показывает на наружную сторону кафедры, где отсутствует герб*)? Вот его надо заполнять. И вообще говоря, это не очень здорово, когда приезжаешь в парламент, а тут, к сожалению, такие пятна. Вот давайте сделаем так, чтобы это пятно заполнилось на здоровой основе.

И здесь, я повторяю, гнать птицу-тройку российскую сегодня ради того, чтобы удовлетворить чьи-то политические амбиции, это недостойно звания юристов.

**[И.В.] Федосеев.** Уважаемые коллеги, видимо, дезинформированы некоторые товарищи в отношении Закона о бюджетной системе. В феврале парламент получил бюджетное Послание Президента, а в марте принял Закон о бюджетной системе. Однако Президент под предлогом, что там нет финансирования федерального исполнительного центра и надо было бы, по его мнению, поднять планку дефицита бюджета до 13,5 триллионов рублей, вернул этот закон, воспользовавшись правом вето. Поэтому только в мае этот закон был принят. Поэтому вины парламента, на наш взгляд, здесь нет.

Борис Сергеевич, Вы, ради Бога, не обижайтесь, что Ваша записка не была зачтена...

**Б.С. Соболевский<sup>1</sup>.** Бог с Вами, я вообще уже не обижаюсь. Я обижаюсь только за свою Родину. Я еще раз говорю, что обижаюсь только за свою Родину, которую разваливают.

Я тоже, как и мой предшественник, все время смотрел на этот герб. И думал, что раз уж и герба нет, если его не оставили в государстве, то плохо наше дело. И плохо дело еще вот почему. Дело в том, что мы действительно разговаривали о том, что нам надо создать новую Конституцию, волей-неволей разваливаем то, что имели. Оно не было достаточно хорошо, но все-таки была власть. Сейчас мы подошли к какому-то пределу. И сейчас время говорить не о словах и о терминах, а о каких-то делах. И я очень боюсь того совещания, которое откроется 5-го числа, если тут тоже будет такой тон, официальный проект — неофициальный проект и т.д.

Да сделать проект официальным очень просто: Президент внесет в порядке 110-й статьи, в порядке законодательной инициативы проект Конституции, и он станет официальным.

В этом ли сейчас дело? Дело не в этом, а в том, что нам надо выбрать из обоих проектов все лучшее. Я бы остановился только на двух вещах: на правах человека, которые лучше в том проекте, который подготовлен

---

<sup>1</sup> В стенограмме выступающий указан как Соболевский, однако, судя по тексту, он таковым не является. — *Примеч. ред.*

был Конституционной комиссией под председательством Президента республики. И я бы думал, что в Президентском проекте есть одна вещь, которую надо не прямо принять, не текстуально, но это твердость власти. Вот об этом надо подумать. Можем ли мы, скажем, оставить положение о том, что Президент станет главой, государственным арбитром? Можем, если только мы наделим настоящими полномочиями и парламент, и Правительство. А ведь у нас в Конституции нет даже слов, что Правительство обязано исполнять законы.

В американской, во французской конституциях есть эти слова, а у нас нет. Вот это нам нужно, и тут надо быть стойким.

Но самый главный вопрос, который у меня стоит, это вопрос о нашей Федерации. В самом деле, посмотрите, все флаги есть. А где флаг русский? А здесь представлен общий флаг. И вот чего я по-настоящему боюсь, родившись в Вологодской области, что начнется русский национализм. Вот это будет опасно.

И поэтому я против всякого другого национализма, так же как и против русского.

Вот интересная история с Федеративным договором. Все говорят: это основа. Помещают его туда, сюда, в конец и т.д. Все можно совместить в трех договорах, кроме одного: двух протоколов в них. В одном протоколе говорится, что 50% мест отдай республикам, а в другом, что все равны.

И вот все это противоречие видят, а решать не могут. А к чему это практически приведет? Если мы возьмем вариант 50%, то, скажем, один эвенк (житель Эвенкии) будет равен 70-ти жителям Вологодской области. Какое это равенство, профессор Валеев? Как тут нам согласовать национальное с не национальным? Почему 70 моих сородичей должны равняться одному эвенку?

**Из зала.** Их надо записать русскими.

**Б.С. Соболевский.** Не надо. К сожалению, это уже происходило. Не надо. Каждому свое. А может быть, нам подумать пойти по другому пути и создать палату национальностей, а не государственно-правовых образований. Это, пожалуй, выход.

**Из зала.** Правильно!

**Б.С. Соболевский.** Но пойти на это надо, но это трудно, потому что ведь каждый, у кого есть такой флаг, там есть правящая верхушка, которая пользуется определенными привилегиями. Это трудный процесс, но процесс совершенно необходимый. И если мы не пойдем по этому пути, по пути культурной автономии...

Но вы знаете, есть еще одна проблема, которая чрезвычайно велика. Вот мы все говорим о международном праве, что это, дескать, что-то невероятно большое, а я с этим согласен. Но возьмите Декларацию о развитии, которая была принята Организацией Объединенных Наций. Ведь она внесла чрезвычайно важную новеллу в понятие того, что такое народ. Народ — это, во-первых, общность людей, проникнутых единым сознанием своего будущего. Во-вторых, это осознание целей развития. И, в-третьих, это экономическая целостность. А там где-то уже идут этнические особенности. Вот это не надо забывать, когда мы говорим о национальных особенностях. И это ведь логический путь развития, когда мы говорим о человеке и о равенстве людей. И если мы не пойдем и не поймем этого пути, то мы придем к национализму, который, к сожалению, всегда бывает кровавым.

И последнее. Видите ли, речь идет о том, кому принимать Конституцию. Ну, конечно, надо принимать законным путем. Это либо в силу статьи 185 Конституции, где об этом говорится, либо Съезд примет какой-то другой порядок. Это возможно. Но сейчас главное ни на чем не упираться, а искать разумный компромисс во всех вещах, помня, что цена, а сейчас непопулярные слова «мы за ценой не постоим», но ради этого дела мы, наверно, не постоим за ценой.

И еще последняя вещь. Надо понимать, что работа над текстом — это не митинг, на котором присутствуют тысяча человек. Это должно быть работой нескольких человек, пусть противоположных взглядов, которые потом выносят свое мнение на суд большого числа людей. Если мы не пойдем по этому пути, то никогда мы не выработаем того текста, которому будет служить наша Родина.

Спасибо.

**А.С. Суворов**, *председатель депутатской комиссии, Калуга.*

Видимо, здесь остались самые стойкие и убежденные и, откровенно говоря, я, наверное, скажу правду, люди, которые действительно по-настоящему заинтересованы в том, ради чего мы здесь сегодня собрались. Таких людей представляю я, приехав сюда, делегированный калужским Советом и Калужской областью, так как являюсь председателем комиссии по взаимодействию с Советами разных уровней, органами самоуправления, Советами трудовых коллективов и работе депутатских групп, одновременно являюсь председателем общегражданского объединения города Калуги и Калужской области под названием «Клуб избирателей». Одновременно член рабочей группы Комитета Верховного Совета по местному самоуправлению.



Что хотелось сказать. Уважаемые товарищи, к сожалению, Президент реализует силу силой в своих действиях. Верховный Совет, народные депутаты разного уровня, к сожалению, не используют силы закона и силы своих полномочий для того, чтобы отстоять то, что положено по Конституции: Конституцию, законодательство, интересы избирателей. Это констатируют все на всех уровнях и высказывают в жестких, точных выражениях. И это еще более печально, что народные депутаты являются полномочными представителями, избранными также всем населением, так же как и Президент. Масштабы разные, но по совокупности народных депутатов и одного Президента соизмеримые.

Второе. К сожалению, правила игры, я имею в виду в кавычках, по «обсуждению и принятию Конституции» не выполняются Президентом в соответствии с теми событиями, референдумом и теми желаемыми результатами, которые хочется иметь, и это вызывает еще большую напряженность, в том числе и среди нас с вами, потому что вызывает, извините меня, интеллигентское какое-то дрожание в коленях, и здесь об этом говорилось, для чего мы здесь приехали, что мы будем делать, зачем, как, что мы будем делать 5-го и т.д. Я считаю, что это одна из причин, вернее, одно из следствий того, что Верховный Совет не использует той законной силы, подчеркиваю, которой обладает в соответствии с Конституцией, законом и статусом Верховного Совета и народных депутатов.

Третье. Значение момента на сегодняшний момент времени. Мы его все время рассматриваем здесь только как внутренний вопрос нашей республики, взаимоотношения субъектов Федерации. К сожалению, это не так. Мы живем в мире в окружении государств не совсем дружественных с точки зрения выгоды и конкуренции, если взять логику и сам принцип рыночных взаимоотношений, и это надо учитывать для осознания нашей с вами роли здесь на 25 мая, оставшиеся дни. И, наверное, я еще раз возвращаюсь к тому, что нас здесь осталось мало после начала слушаний, это наш с вами гражданский, профессиональный, человеческий долг. Поэтому здесь уже колебания, на мой взгляд, не нужны.

Какой же вывод из всего этого? Вывод такой: позиция Верховного Совета и народных депутатов должна быть жесткая в защиту существующей Конституции. Я хочу вам сказать, что в соответствии с решением многих общественных объединений, входящих как фракции в «Клуб избирателей» города Калуги, мы образовали комитет в защиту конституционного строя, реализуем соответствующие мероприятия, разъяснительные и другие именно с этой целью — защита конституционного строя.

Следующий вывод — работать необходимо, на мой взгляд, в жестком режиме, без теоретических изысков на будущее, по конкретной ситуации, которая сложилась, она у нас всем известна и понятна.

Что имеется в виду? Официальный проект Конституции у нас с вами есть, мы являемся рабочей группой при Конституционной комиссии и должны отслеживать в том числе любые другие варианты и дать возможность Съезду как конституционному органу в соответствии с его полномочиями принять Конституцию. Все остальные формы согласительные, и это надо четко выразить в рекомендации или даже в резолюции рабочей группы как профессионалов. Я думаю, что и подписи здесь тоже не будут лишними.

Четвертое. В обществе по проектам Конституции работают только заинтересованные в ней. Кто за выгоды, кто ради интереса честолюбивого или другого, огромная масса сажает картошку, и больше ничего. Либо терпят лишения на работе, скребя за углами и ругая нас. Вывод: в условиях, когда работает принцип выгоды и прав личности, люди будут соблюдать только то, что им привычно или выгодно. Поэтому уполномочен сообщить следующее.

По всей вероятности, если возникнет ситуация двух конституций, наша позиция будет примерно такая, она, наверное, будет поддержана, и республиками в своем амплуа будет выполняться только то, что выгодно республикам, то, что выгодно людям, то, что выгодно соответствующим сообществам, понимаете? И может случиться так, что Конституция Президента останется только его Конституцией, и он вынужден будет в соответствии с желанием сохранить свои полномочия и реализовать то, что затеяно, в том числе и реформы, применять силу. Применять силу, но, сами понимаете, 1 мая показало, что исполнительная власть готова пустить кровь своим оппозиционерам, а может быть, и кому-то другому. Поэтому вывод — необходимо не обсуждать сейчас проблемы Конституции, а в соответствии с реальной действительностью работать, как предлагает Олег Германович, как предлагает Верховный Совет, в соответствии с существующим конституционным строем.

Почему я говорю о существующем конституционном строе? Уважаемые товарищи, вот здесь выступали уважаемые профессионалы, люди, на мой взгляд, очень искренние, честные, которые говорили: существует Конституция, Основной Закон. Мы должны показать пример отношения к закону, отношения к праву и не допускать даже в своих действиях, в резолюциях и т.д. нарушения этого основополагающего принципа. Мы должны показать пример, для этого в принципе и собрались, а тем более Верховный Совет. Я говорю о некоторых членах Верховного Сове-

та, народных депутатах, которые, извините меня, свои позиции меняют в соответствии с обстановкой. Принципиально важно соблюдение строжайшее действующей Конституции и показать это, рекомендовать населению и всем органам власти. Может быть, рекомендовать провести, я не знаю, в приказном порядке, по решению Верховного Совета, хотя на селекторном совещании высказывалось: вы давайте, мол, проводите свои сессии, полномочные проявления органов власти, и органы власти на местах должны сказать свое слово, не просто высказывая мнение, а решение. Убежден в этом.

Ну и замечания по проекту Конституции, основополагающий который вывод из огромной практики работы на разных уровнях, буквально научно-практических конференциях и т.д. Все отмечают «порхание» по терминам, я беру это слово в кавычки, извините, если вдруг что-то сказал. Термины определения формулы, что такое государство? Что такое государство, если здесь написано в первой статье: «Российская Федерация — государство правовое» и т.д., и вдруг «Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории». Кто она, или это оно, или это он в соответствии с проектом Президента? Вот здесь должны быть такие формулы, чтобы стоя в зале Народного дома, я мог сказать: государство — это то-то, и люди это поняли. Не мы с вами профессионалы, которые могут взять справочник энциклопедический, юридический или вспомнить свое марксистское прошлое обучение. Люди должны понимать, что это такое — государство, а мы даем такое определение. Мы даем определение в том числе и такое — государство и его органы, вот физические носители понятия государства. И сразу меня народ спрашивает: извините, пожалуйста, вот в той, социалистической Конституции написано: народ является носителем суверенитета и государственной власти. А у нас здесь что написано? Он из носителя превратился только в источник. Да, там есть статья о народовластии, но это, извините меня, уже там, дальше. Я согласен, что первой статьёй должна быть принципиальнейшая статья о правах человека, и на этом базисе делать удар.

И самое главное, что просили высказать, по поводу гражданского общества. Вот сама формулировка гражданского общества как гражданского государства вписывается в те рыночные реформы, в то формирование собственников, которое идет у нас сейчас. И это неизбежно, люди становятся собственниками, они обладают правами, правом выбора в том числе и выполнения- невыполнения Конституции. Поэтому необходимо дать определение, что такое гражданское общество, потому что оно в тексте Конституции присутствует, и дать ему четкий правовой статус,

определение, что это такое. Что такое гражданское общество как гражданское государство. Если мы сумеем ответить на эти вопросы, убежден, мы получим массовую поддержку. Такого рода образование, как наше, оно как раз этим занимается.

Спасибо за внимание, извините, если что-то сказал не так.

**О.Г. Румянцев.** Хорошо.

Уважаемые участники совещания, я хочу обратить ваше внимание, что Конституционный Суд прислал нам на сегодняшние парламентские слушания развернутый анализ, сделанный Научно-консультативным советом Конституционного Суда. Мы постараемся размножить, это очень подробный, очень толковый материал, который, как мне показалось, не оставляет сомнений, вообще говоря, о выводе из сопоставления двух проектов Конституции. Я думаю, что это не предвзятая позиция. Там сосредоточены, в Конституционном Суде, видные ученые, видные конституционалисты, некоторые прошли школу Комитета конституционного надзора Союза и Конституционной комиссии, и представители из регионов.

Я прошу вас внимательно, когда мы размножим, завтра с этим ознакомиться и даже по возможности опубликовать у себя в регионах. Потому что это не анализ, там, Румянцева, Лафитского, который вы получили сегодня в папочках, это анализ Консультативного совета Конституционного Суда, третьей, так сказать, власти, стороны, не участвующей в этом споре. Мы его размножим. Значит, просьба моя опубликовать обязательно. И вам как юристам будет многим это очень интересно.

Николай Павлович, Ваше объявление, пожалуйста. И завершаем.

**Н.П. Медведев.** Ну, я просто хочу сказать о дальнейшей нашей работе, несколько организационных моментов, уважаемые гости, кто прибыл сюда. Эта рабочая группа, как вы поняли, называется «По учету замечаний и предложений субъектов Федерации». Поэтому мы предложили вам программу работы до 5-го числа. Внимательно ознакомьтесь, там есть шесть экспертных проблемных групп. Хотелось бы, чтобы завтра к 10 часам сюда прибыли и уже определились, кто в какой экспертной проблемной группе будет работать.

**О.Г. Румянцев.** У нас в 11 начало по графику, поэтому, я думаю, что придут в 10.30.

**Н.П. Медведев.** Да, в 10.30. Я тогда обращаю особое внимание, в 10.30, не в 10. И чтобы определились, уже пришли сюда, определились каждый, потому что будет сложно тут определяться, заранее подумайте. А названия групп, я думаю, тоже вы прочитаете: это основы конституционного строя — первая группа, вторая — это основные права и свободы,

третья — гражданское общество, четвертая — федеративное устройство и пятая — система государственной власти, ну, шестое — порядок принятия Конституции. Вот эти группы будут работать, а потом будет обобщение, также в программе здесь уже обозначено.

Теперь несколько организационных моментов, касающихся транспорта и других вопросов. Все проживаете в гостинице «Россия», но сегодня не все приехали, завтра остальные будут подъезжать. В гостинице «Россия», если какие-то вопросы есть, то у нас есть штабной номер там на четвертом этаже, в комнате 4-69 круглосуточно работает представитель Верховного Совета.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 26 мая 1993 г. № 386-рп<sup>1</sup>**

В целях обеспечения своевременной подготовки материалов к Конституционному совещанию июня 1993 г. образовать оперативную группу по анализу и обобщению предложений и замечаний по проекту Конституции Российской Федерации (состав группы прилагается).

Подразделениям Администрации Президента Российской Федерации оказывать необходимое содействие в работе оперативной группы.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

**Состав**

**оперативной группы по анализу и обобщению предложений  
и замечаний по проекту Конституции Российской Федерации  
(утв. распоряжением Президента РФ от 26 мая 1993 г. № 386-рп)**

- Слива А.Я. — заместитель начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации (руководитель группы)
- Гулиев В.Е. — главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук
- Ильинский И.П. — заведующий кафедрой Московского государственного института международных отношений
- Мамут Л.С. — главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук
- Маслов А.В. — начальник отдела Государственно-правового управления Президента Российской Федерации
- Туманов В.А. — главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук
- Цыганенко И.Г. — заведующий юридическим отделом Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации
- Хаванский Н.А. — начальник Управления систематизации законодательства Министерства юстиции Российской Федерации

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 22. Ст. 2058.

- Хохлов С.А. — директор Исследовательского центра частного права  
Шишкин С.И. — заведующий кафедрой Иркутского государственного университета

**ИНФОРМАЦИЯ  
АНАЛИТИЧЕСКОЙ ГРУППЫ  
ПО ПРОГНОЗИРОВАНИЮ И ИЗУЧЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ  
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 26 мая 1993 г.**

**О ходе работы над проектом новой Конституции РФ  
в регионах Российской Федерации и подготовке  
к совещанию депутатов 1 июня 1993 года<sup>1</sup>**

По сообщениям с мест, проект новой Конституции Российской Федерации, разработанный Конституционной комиссией, получил в целом одобрение на прошедших сессиях Верховных Советов республик, краевых, областных Советов, совещаниях и семинарах для депутатов и работников государственного аппарата в Якутии, Мордовии, Башкирии, Удмуртии, Карелии, Коми, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии и других республиках, а также в Архангельской, Новосибирской, Омской, Кемеровской, Самарской областях, Краснодарском, Красноярском, Хабаровском краях, Ямало-Ненецком автономном округе. Следует отметить, что руководители Советов после совещания в г. Москве стали более уверенно выступать на сессиях Советов, семинарах и совещаниях, заседаниях малых Советов, а также по радио, телевидению и в местной печати. Обращает на себя внимание то, что в регионах Российской Федерации с большим интересом изучается деятельностью статьи Председателя Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатова «Кризис государства и пути выхода из него». С одобрением встречено в Советах разных уровней и депутатским корпусом России положение статьи о том, что возрождение Российского государства возможно прежде всего через существующие конституционные механизмы. В регионах России созданы рабочие группы по работе над проектом Конституции России, в составе которых председатели Советов и их заместители, ученые из числа правоведов и экономистов, лидеры общественных организаций и движений. Часть

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 245. Л. 48–52.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

представителей этих рабочих групп выступали на совещании в Доме Советов 25 мая с.г., которое вел Н.Т. Рябов.

Сообщаем Вам, Руслан Имранович, что руководители республик, краев, областей предлагают, чтобы Вы и Ваши заместители от имени Верховного Совета и его Президиума выступили по Центральному телевидению и радио с изложением основных направлений конституционного урегулирования вопросов экономики, политики, национально-государственного строительства и укрепления конституционной законности.

В регионах Восточной Сибири, в частности, Бурятии, Иркутской и Читинской областях, Красноярском крае, вносятся предложения о том, чтобы проект Конституции был вынесен на всенародное обсуждение только после обсуждения на Съезде народных депутатов РФ. В центральных областях России большинство руководителей представительных органов власти и главы администраций считают, что только Съезду народных депутатов следует решать все вопросы по конституционным проблемам, и тратить огромные деньги на референдум не следует.

Поступают предложения о том, чтобы Верховный Совет РФ и его комитеты и комиссии, Правительство России больше работали над выполнением Федеративного договора и решали вопросы экономической и конституционной реформ только с учетом субъектов Федерации путем создания рабочих групп и привлечения экспертов различных научных учреждений и министерств РФ для работы в Верховном Совете России.

Из регионов в Аналитическую группу стал поступать ряд вопросов по срокам проведения выборов в Верховный Совет РФ, в Верховные Советы республик, краевые, областные Советы и другие звенья Советов народных депутатов. Руководители регионов считают, что Верховный Совет должен четко заявить, что полномочия Советов всех звеньев в ближайшее полугодие не будут прекращены.

С одобрением встречено решение руководства Верховного Совета РФ провести в Парламентском центре 1 июня 1993 года совещание народных депутатов различных звеньев Советов. Руководители Советов Архангельской, Нижегородской, Амурской, Иркутской областей, Республики Саха (Якутия), Ямало-Ненецкого автономного округа и ряда других регионов предложили в докладе Председателя Верховного Совета РФ Хасбулатова Р.И. участникам совещания четко и ясно доложить три основных направления.

1. О судьбе ныне действующей Конституции РФ. Будет ли она изменяться и дополняться в свете последних событий на ближайшем Съезде народных депутатов, а также сообщить, какая работа идет в Верховном Совете по учету предложений по проекту Конституции, предложенной Б.Н. Ельциным.

2. Подробно остановиться в докладе на положениях Федеративного договора и полномочиях республик, краев, областей и автономных округов. Людей волнует то, что может измениться в отношениях между Центром и регионами в ближайшем будущем по вопросам собственности, судебной



власти и т.д. Будет ли действовать бюджетная система, как будут взиматься налоги с предприятий и граждан, куда следует обращаться по вопросам бюджета, защиты прав беженцев, военнослужащих и в чрезвычайных ситуациях, как долго будет работать Верховный Совет РФ летом текущего года, и предусмотрен ли выезд в регионы руководства Верховного Совета РФ, руководителей палат и комитетов.

3. У руководителей Советов, предприятий, колхозов, совхозов, фермерских хозяйств возникает масса вопросов по организации уборки урожая, государственным ценам на зерно, кукурузу, сахарную свеклу и животноводческую продукцию. Видимо, назрела необходимость в том, чтобы на совещании народных депутатов 1 июня 1993 года с информацией о положении дел в сельском хозяйстве выступил А. Заверюха — вице-премьер Правительства РФ.

Следует сказать о том, что руководители регионов, народные депутаты РФ и других звеньев Советов выражают большое беспокойство состоянием преступности и коррупции в эшелонах власти различных уровней. Высказаны просьбы доложить о результатах расследования по первомайским событиям в городе Москве и выводах комиссии Верховного Совета РФ по этому вопросу. Ряд председателей Советов при посещении кабинета 13-42 в Доме Советов сообщили нам, что 1 июня с.г. народные депутаты будут сдавать свои предложения по проекту новой Конституции и просьбы по хозяйственным и бюджетным вопросам. Так, например, только в делегации Иркутской области имеется 77 поправок к проекту Конституции, предложенной Президентом Б.Н. Ельциным.

Вносим предложение, чтобы на совещании 1 июня 1993 года в Парламентском центре работала группа сотрудников аппарата Верховного Совета РФ и ученых-правоведов из Института законодательства и сравнительного правоведения по сбору и анализу предложений по проекту новой Конституции РФ и других материалов с мест. Просим разрешения провести запись выступлений и докладов на совещании своими техническими средствами.

Особо. На завершившейся 25 мая 1993 года сессии Верховного Совета Республики Татарстан принято краткое постановление, в котором предлагается включить особый пункт в статью 7 проекта новой Конституции РФ по вопросу Договора между Россией и Татарстаном. Содержание пункта высказано Ягудиным — заведующим юридическим отделом Верховного Совета Татарии на совещании рабочих групп в Москве 26 мая с.г. в Доме Советов. Верховным Советом Татарстана предлагается в статье 7 новой Конституции России считать Республику Татарстан суверенным государством, субъектом международного права, ассоциированного с Российской Федерацией на основе Договора о разделении полномочий между Россией и Татарстаном.

Представитель Башкирии Валеев и руководитель рабочей группы от Республики Саха (Якутия) Петраков по поручению Верховных Советов Республики внесли предложения убрать из статьи 7 в пункте 1 проекта Конститу-

ции РФ слова «в составе Российской Федерации». Это говорит о том, что в этих республиках есть лидеры, которые право народов на самоопределение трактуют как право определять судьбу самим народом, не входя в состав России. Более того, представитель Башкирии Валеев договорился до того, чтобы в статью 7 было включено дополнение о праве выхода той или иной республики или субъекта Федерации из состава Федеративного Российского государства.

Дается в порядке информации.

**Эксперт Аналитической группы  
по прогнозированию и изучению положения  
в регионах Российской Федерации**

**А. Смирнов**

**Главный специалист**

**Г. Бабинцев**

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 27 мая 1993 г. № 466-1**

**О мерах по обеспечению работы над проектом  
Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

В целях реализации Постановления 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“)» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» осуществить следующие меры по обеспечению доработки проекта Конституции Российской Федерации:

1. Ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву назначить членов Конституционной комиссии, ответственных за доработку каждого раздела проекта Конституции Российской Федерации.

2. Секретариату Конституционной комиссии, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству (М.А. Митюков), Комитету Верховного Совета Российской Федерации по науке и народному образованию (В.П. Шорин), Институту законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации (Л.А. Окуньков)

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

обеспечить привлечение к доработке проекта Конституции Российской Федерации и анализу поступающих предложений ученых-юристов, специалистов государствоведов из научных учреждений и вузов Российской Федерации.

3. Конституционной комиссии (О.Г. Румянцев), Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству (М.А. Митюков) подготовить сводную таблицу замечаний и предложений, поступивших в Конституционную комиссию от органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, иных субъектов права законодательной инициативы.

4. Рабочей группе Конституционной комиссии совместно с представителями субъектов Российской Федерации провести анализ предложений и замечаний, содержащихся в подготовленной сводной таблице, и представить свои предложения на рассмотрение Конституционной комиссии.

5. Общему отделу Верховного Совета Российской Федерации (Л.П. Прокопьев) обеспечивать в первоочередном порядке тиражирование и рассылку материалов к проекту Конституции Российской Федерации по заявкам Конституционной комиссии.

6. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по средствам массовой информации (В.П. Лисин) совместно с парламентской пресс-службой (Ю.В. Мареченков) обеспечить освещение работы по доработке проекта Конституции Российской Федерации в средствах массовой информации.

7. Редакционно-издательскому отделу Верховного Совета Российской Федерации (Т.В. Лазарева) за счет средств бюджета Верховного Совета Российской Федерации обеспечить выпуск массовым тиражом специального выпуска бюллетеня «Конституционный вестник», посвященного анализу двух проектов Конституции Российской Федерации, а также аналитических материалов по мере их подготовки.

8. Отделу информационного обеспечения Верховного Совета Российской Федерации (А.Я. Каменир) обеспечивать в первоочередном порядке заявки, связанные с выполнением работ над проектом Конституции Российской Федерации.

9. Организационному отделу Верховного Совета Российской Федерации (В.Н. Пушков), Общему отделу Верховного Совета Российской Федерации (Л.П. Прокопьев) направлять по заявкам Конституционной комиссии сотрудников своих подразделений для выполнения задач Конституционной комиссии.

10. Финансово-хозяйственному управлению Верховного Совета Российской Федерации (В.В. Желнин) на время завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации:

– обеспечить оплату труда привлекаемых Конституционной комиссией лиц для обобщения предложений и замечаний, поступающих в Конституци-

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

онную комиссию к проекту Конституции, при заключении с ними временных трудовых договоров, подписанных Ответственным секретарем Конституционной комиссии;

– обеспечить необходимое обслуживание по заявкам Конституционной комиссии проводимых ею мероприятий в здании Дома Советов и в помещениях по адресу: ул. Новый Арбат, д. 19;

– предоставить право вызова дежурного автомобиля в любое время суток секретарю Конституционной комиссии И.В. Федосееву и руководителю секретариата Конституционной комиссии;

– установить телефоны правительственной связи АТС-2 секретарю Конституционной комиссии И.В. Федосееву.

11. Управлению кадров Верховного Совета Российской Федерации (В.Д. Окрут) включить в штат секретариата Конституционной комиссии дополнительно должности главного специалиста и специалиста первой категории.

**Р.И. Хасбулатов**

**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 31 мая 1993 г. № 790**

**О внесении дополнения в Указ Президента  
Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718  
«О созыве Конституционного совещания и завершении  
подготовки проекта Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>**

В целях обеспечения более широкого участия руководителей субъектов Российской Федерации в работе Конституционного совещания постановляю:

В дополнение к пункту 4 Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» установить, что в работе Конституционного совещания участвуют по 4 представителя от каждого субъекта Российской Федерации, в том числе руководители представительного и исполнительного органов государственной власти.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2103.

Для служебного пользования

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 31 мая 1993 года № 397-рп<sup>1</sup>**

1. Создать рабочую группу по подготовке материалов для доклада Президента Российской Федерации на Конституционном совещании 5 июня 1993 г. в следующем составе:

Шумейко В.Ф. — Первый заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, руководитель группы  
Шахрай С.М. — заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации  
Батурин Ю.М. — член Президентского совета  
Сатаров Г.А. — член Президентского совета  
Паин Э.А. — член Президентского совета  
Краснов М. А. — кандидат юридических наук  
Яковлев АМ. — доктор юридических наук  
Шаблинский И.Г. — кандидат юридических наук.

2. Поручить рабочей группе представить готовые материалы 3 июня 1993 года.

3. Поручить Администрации Президента Российской Федерации создать необходимые условия для рабочей группы.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

**ПИСЬМО  
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 31 мая 1993 г. № 21-872<sup>2</sup>**

Председателям постоянных комиссий палат и комитетов  
Верховного Совета Российской Федерации,  
членам Конституционной комиссии

Сообщаю вам, что в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 года «О завершении ра-

---

<sup>1</sup> Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008. Иллюстрации. С. 1.

<sup>2</sup> Архив ФКР.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

боты над проектом Конституции Российской Федерации» и Распоряжением Председателя Верховного Совета Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционной комиссии от 27 мая 1993 года «О мерах по обеспечению работы над проектом Конституции Российской Федерации» из числа членов и экспертов Комиссии определены ответственные за доработку проекта Конституции Российской Федерации по разделам (см. ниже).

Предлагаю вам принять активное участие в доработке интересующего вас раздела проекта Конституции Российской Федерации и представить свои предложения в секретариат Конституционной комиссии РФ.

Преамбула.

Раздел первый.

Основы конституционного строя

н.д. РФ О.Г. Румянцев  
Б.А. Страшун

Раздел второй.

Основные права, свободы и обязанности  
человека и гражданина

н.д. РФ С.Н. Иванов  
н.д. РФ С.В. Сироткин  
В.М. Савицкий  
Б.Л. Назаров  
В.К. Собакин

Раздел третий.

Гражданское общество

н.д. РФ Ф.В. Цанн-кай-си  
В.А. Кикоть  
Ю.А. Тихомиров  
А.А. Ковалев  
н.д. РФ М.Л. Захаров

Раздел четвертый.

Федеративное устройство

н.д. РФ С.Н. Булдаев  
н.д. РФ В.М. Адров  
н.д. РФ Н.П. Медведев  
Е.А. Данилов  
В.И. Лафитский

Раздел пятый.

Система государственной власти.  
Основы местного самоуправления

н.д. РФ О.Г. Румянцев  
н.д. РФ В.Л. Шейнис

*Письмо руководителя секретариата КК РФ от 31 мая 1993 г.*

н.д. РФ В.Д. Мазаев  
О.Е. Кутафин  
Б.А.Страшун

Раздел шестой.

Заключительные положения

н.д. РФ И.В.Федосеев  
В.И. Лафитский

Переходные положения

н.д. РФ И.В.Федосеев  
н.д. РФ М.А. Митюков  
Б.А. Страшун  
Е.А. Данилов  
Р.М. Цивилев

**Ответственный секретарь  
Конституционной комиссии**

**О.Г. Румянцев**

**ПИСЬМО  
РУКОВОДИТЕЛЯ СЕКРЕТАРИАТА  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 31 мая 1993 г. № 21-864<sup>1</sup>**

В секретариат заместителя Председателя  
Верховного Совета Российской Федерации  
Н.Т. Рябову.

На Ваше письмо № 2.3-183 от 25.05.93 г. направляем материалы, подготовленные Конституционной комиссией.

**Руководитель секретариата  
Конституционной комиссии**

**А.А. Гольцблат**

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 142. Л. 6-37.

**Предложения и критические замечания, высказанные народными депутатами Российской Федерации на девятом (внеочередном) Съезде народных депутатов Российской Федерации<sup>1</sup>**

Номер пункта и текст поручения	Исполнители поручения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
<p>... президентская структура за период существования себя не оправдала. Она не вписывается в имеющуюся структуру власти, ее деятельность ослабляет исполнительную власть. Дело в том, что исполнительная власть, по существу, раздвоилась: с одной стороны Правительство с его аппаратом, с другой — Администрация Президента; в их действиях возникла масса неразберихи и параллелизма, в итоге падает уровень ответственности и качество управления. Правительство вынужденно постоянно оглядываться на Президента, что не просто замедляет движение дел, но и негативно сказывается на управлении экономикой в целом. Бабаев Б.Д., т.о. 374.</p>	<p>Конституционная комиссия Совет Республики Совет Национальностей</p>		<p>Включено в таблицу поправок к проекту Конституции</p>	
<p>Но нельзя Конституцию, законы кромсать под конкретную политическую фигуру. В России должна быть сильная президентская власть, и мы должны постоянно думать об этом, когда принимаем решения. Бабкин В.В., т.о. 331.</p>	<p>Конституционная комиссия Комитет по законодательству</p>		<p>Включено в таблицу поправок к проекту Конституции, обсуждено на заседании Рабочей группы. Необходима сильная и Президентская, и Парламентская власть</p>	

<sup>1</sup> Дается в извлечении. — *Примеч. ред.*



Продолжение табл.

Номер пункта и текст поручения	Исполнители поручения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
До выборов надо уточнить структуру государства и высших органов государственной власти. Абдулатипов Р.Г. т.о. 93.	Совет Республики Совет Национальностей Конституционная комиссия Комитет по законодательству		Подготовлен проект закона РФ об изменениях и дополнениях к Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России.	
Вновь делается попытка создания неконституционного органа власти — Совета Федерации. С Советом Федерации вопреки тому, что его отцы-основатели, должно согласовываться очень и очень многое. Поэтому этот орган власти — неконституционный, и он ни в коем случае не может получить права на существование. Челноков М.Б., т.о. 16.	Совет Национальностей Комитет по законодательству Конституционная комиссия		В проекте Конституции Совета Федерации в таком виде не предусмотрено	
Фактическая отстраненность парламента от формирования Правительства не пошла на пользу экономической реформе. С другой стороны, деятельность Правительства буквально вязнет в многочисленных параллельных структурах Президента. Отбросив амбиции, необходимо еще раз вернуться к Закону о Правительстве, внося соответствующие поправки в Конституцию. Одним словом, нам необходимо сильное правительство, которое бы несло ответственность вместе с парламентом и Президентом за дела	Комитет по законодательству Совет Министров – Правительство РФ Конституционная комиссия		Подготовлен проект Закона об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) и разослан в Комитеты и Комиссии Верховного Совета РФ	

Продолжение табл.

Номер пункта и текст поручения	Исполнители поручения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
<p>в стране. Сила исполнительной власти должна все более опираться на взаимодействие с регионами и формирование на этой основе действенной вертикали власти. Хасбулатов Р.И., т.о. 137.</p>				
<p>Существующая Конституция позволяет решить все вопросы. Она давным-давно не брежневская, она изменена до основания. Там единственное заложено, что необходимо нам изменить (но это можно сделать поправками): Правительство не должно подчиняться Президенту, не должно быть двоевластия, двоевластие разрушает государство, разрушает общество. И нам эту проблему преодоления двоевластия необходимо разрешить поправкой в Конституцию. Тихонов В.А., т.о. 198.</p>	<p>Комитет по законодательству Совет Министров – Правительство РФ Конституционная комиссия</p>			
<p>Проведение выборов как парламента, так и Президента требует соответствующего конституционного и законодательного обеспечения. То есть прежде всего необходимо решить: в какой парламент мы собираемся выбирать новых депутатов, как он будет организован, какими полномочиями будет обладать, как его полномочия будут соотноситься с полномочиями Президента и правительства, как в этом</p>	<p>Комитет по законодательству Конституционная комиссия Комитет по вопросам Советов народных депутатов и развитию самоуправления</p>			

Окончание табл.

Номер пункта и текст поручения	Исполнители поручения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
парламенте будут осуществлять свои полномочия субъекты Федерации. Вильчек М.И., т.о. 461.				
... все решения всех структур, которые были приняты до сих пор по преодолению кризиса власти, результатов не дали. Я думаю также, что тот конфликт, который имеет место, в очень значительной мере персонализирован. И если отойти от персоналий и посмотреть вглубь этого конфликта, то мне кажется, что для такой исключительно сложной и многообразной страны, как Россия, принцип разделения законодательной и исполнительной властей недостаточно хорошо был продуман нами в конституционном порядке. Бабкин В.В., т.о. 506.	Комитет по законодательству Конституционная комиссия		Рассмотрено Рабочей группой. Разделение властей — необходимый принцип демократического государства	
... можно уже на этом Съезде принять конституционный закон об усилении роли и значения в законотворческой деятельности палат Верховного Совета и их председателей. Конкуренция должна быть, но она может иметь место только внутри законодательного органа, между сильными самостоятельными палатами с более широкими полномочиями по сравнению с теми, которые обусловлены в действующем Основном Законе. Волков В.В., т.о. 506.	Комитет по законодательству Конституционная комиссия			

**ПИСЬМО  
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 31 мая 1993 г. № 21-863<sup>1</sup>**

В секретариат заместителя  
Председателя Верховного Совета РФ  
Н.Т. Рябова

На Ваше письмо № 2.3-184 от 25.05.93 г. направляем материалы, подготовленные Конституционной комиссией.

**Ответственный секретарь  
Конституционной комиссии**

**О.Г. Румянцев**

**Перечень поручений,  
содержащихся в актах девятого (внеочередного)  
Съезда народных депутатов Российской Федерации**

Текст поручения	Организаторы исполнения	Срок исполнения	Ход и результат исполнения	Примечание
Постановление О неотложных мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации Дата принятия: 29.03.1993.				
Конституционной комиссии продолжить доработку проекта Конституции Российской Федерации с учетом предложений и замечаний, высказанных на седьмом Съезде народных депутатов Российской Федерации. Верховному Совету Российской Федерации завершить постатейное рассмотрение доработанного проекта Конституции Российской Федерации в феврале–марте 1993 года.	Конституционная комиссия	31.12.93.	Законопроект подготовлен, разослан в Комиссии палат и Комитеты ВС РФ, Президенту РФ, субъектам РФ	

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 142. Л. 36-37.

*Письмо ответственного секретаря КК РФ от 31 мая 1993 г.*

**ПИСЬМО  
ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 31 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Участникам всероссийского совещания  
народных депутатов Советов всех уровней

Уважаемые народные депутаты!

В целях содействия выработке совместного решения по вопросам подготовки и принятия новой Конституции Российской Федерации предлагаю Вашему вниманию следующие материалы Рабочей группы Конституционной комиссии:

1. Проект Постановления Верховного Совета Российской Федерации о порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации.

2. О порядке принятия проекта Конституции Российской Федерации (справка).

3. Анализ решений сессий Верховного Совета республик, краев, областей, округов по обсуждению проектов Конституции Российской Федерации.

4. Популярно о Конституции: два проекта (вопросы и ответы). Автор — эксперт Конституционной комиссии В.И. Лафитский<sup>2</sup>.

**Ответственный секретарь  
Конституционной комиссии**

**О.Г. Румянцев**

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 326. Л. 11–14.

<sup>2</sup> Материал, указанный в п. 4, см. на стр. 805 данной книги. — *Примеч. ред.*

Проект  
от 31 мая 1993 г.  
Подготовлен народным депутатом  
Российской Федерации,  
ответственным секретарем  
Конституционной комиссии  
О.Г. Румянцевым,  
экспертом Конституционной комиссии  
Е.А. Даниловым

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### **О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации**

Принимая во внимание наличие проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации, и с поправками Президента Российской Федерации, в основном одобренными Конституционной комиссией Российской Федерации, и проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Предложить Конституционной комиссии согласовать с Президентом Российской Федерации не позднее 30 июня 1993 года основные положения единого проекта новой Конституции Российской Федерации. В ходе согласования исходить из необходимости сохранения гражданского мира и согласия в обществе, устойчивости конституционного строя, государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации.

2. Включить в единый проект Конституции Российской Федерации по выбору сторон Федеративных договоров содержание этих Договоров в связанном консолидированном виде либо полный текст их статей, а также соответствующее содержание двух Протоколов к Федеративным договорам.

3. Включить в повестку дня сессии Верховного Совета Российской Федерации рассмотрение в июне 1993 года вопросов, поставленных в статье 7 Протокола к Федеративному договору (Договору 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). Отразить результаты рассмотрения этих вопросов в едином проекте Конституции Российской Федерации.

4. Учень в едином проекте Конституции Российской Федерации предложения полномочных представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных и иных общественных объединений, религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей, Российской академии наук, принятые конституционным совещанием, предусмотренным Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 года, а также иными совещательными органами.

5. По общему согласию Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии и более половины субъектов Российской Федерации согласованный ими единый проект Конституции Российской Федерации публикуется и выносится на всенародное обсуждение сроком три месяца. Соответствующие предложения граждан Российской Федерации учитываются совместной рабочей группой в едином проекте Конституции Российской Федерации.

6. Верховному Совету Российской Федерации до 20 июня и до 10 октября 1993 года завершить соответствующие этапы рассмотрения проекта Конституции Российской Федерации и внести свои предложения в Конституционную комиссию и совместную рабочую группу для их согласования в порядке, предусмотренном настоящим постановлением.

7. Установить, что единый проект Конституции Российской Федерации согласовывается между Президентом Российской Федерации, Конституционной комиссией, Верховным Советом Российской Федерации, республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономной областью, автономными округами в месячный срок после окончания всенародного обсуждения. При согласовании проекта указанные субъекты должны стремиться к достижению полного согласия по всем его положениям. Проект Конституции Российской Федерации считается окончательно согласованным, если он получил одобрение Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии, Верховного Совета Российской Федерации, не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

8. Окончательно согласованный единый проект Конституции Российской Федерации публикуется для всеобщего ознакомления и на основании статьи 110 Конституции Российской Федерации вносится всеми одобрявшими его субъектами права законодательной инициативы на Съезд народных депутатов Российской Федерации, созываемый 17 ноября 1993 года для принятия этого проекта в первом чтении или в целом.

10<sup>1</sup>. Для определения порядка голосования на Съезде народных депутатов Российской Федерации по принятию новой Конституции Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации внести от имени и по поручению его палат на указанный Съезд проект Закона Российской Федерации «О дополнении части первой статьи 185 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России».

11. Предложить Съезду народных депутатов Российской Федерации провести голосование по принятию новой Конституции Российской Федерации в первом чтении (за основу) по разделам и главам.

Вариант: Предложить Съезду народных депутатов Российской Федерации утвердить согласованный проект Конституции РФ в целом.

(Вариант: 12. Предложить Съезду народных депутатов Российской Федерации в случае непринятия им согласованного единого проекта Конституции Российской Федерации объявить выборы Конституционного собрания для доработки и принятия новой Конституции Российской Федерации).

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации**

**СПРАВКА  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 31 мая 1993 г.**

**О порядке принятия новой Конституции  
Российской Федерации<sup>2</sup>**

Процесс принятия новой Конституции Российской Федерации в настоящее время может быть разделен на два этапа:

1. Доработка проекта новой Конституции Российской Федерации.
2. Собственно принятие новой Конституции Российской Федерации.

**I. Доработка проекта Конституции Российской Федерации.**

Нормативные акты, принятые Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации в период с первого Съезда народных депутатов РСФСР и по настоящее время регламентируют порядок доработки проекта Конституции следующим образом.

Первым Съездом народных депутатов РСФСР была образована Конституционная комиссия, которой было поручено совместно с Верховным Советом

---

<sup>1</sup> Нумерация в оригинале. — *Примеч. ред.*

<sup>2</sup> Архив ФКР.



том РСФСР подготовить с учетом итогов референдума по основным принципам проекта новой Конституции РСФСР проект Конституции РСФСР. В пункте 15 Декларации о государственном суверенитете РСФСР было сказано, что «настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР».

Механизм разработки новой Конституции России предусматривал проведение референдума на первоначальном этапе разработки проекта. В данном случае предусматривалось проведение довольно редкого типа референдума по конституционным вопросам — предварительного. Из конституций развитых стран лишь Конституция Швейцарии предусматривает обязательное проведение предварительного референдума по предложению о полном пересмотре Конституции, да и то только в случае, если по вопросу полного пересмотра Конституции не достигнуто согласия обеих палат швейцарского парламента или если полного пересмотра Конституции потребуют сто тысяч швейцарских граждан. Такое положение способствует сохранению стабильной Конституции.

В Российской Федерации референдум не был проведен, но Конституционная комиссия разработала проект Конституции Российской Федерации, который был представлен пятому и шестому съездам народных депутатов Российской Федерации. Основные положения проекта были одобрены Постановлением шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 года «О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним».

Дважды — в марте и в ноябре 1992 года — Верховный Совет Российской Федерации провел (не полностью) постатейное рассмотрение доработанного проекта Конституции Российской Федерации.

Седьмой Съезд народных депутатов Российской Федерации в Постановлении от 9 декабря 1992 года «О дальнейшей работе над проектом новой Конституции Российской Федерации» поручил Верховному Совету Российской Федерации завершить постатейное рассмотрение проекта Конституции Российской Федерации, а Конституционной комиссии — доработать проект и вынести его в 1993 году на рассмотрение Съезда народных депутатов Российской Федерации, посвященного вопросу о новой Конституции.

12 декабря 1992 года Съезд народных депутатов Российской Федерации Постановлением «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» назначил на 11 апреля 1993 года всероссийский референдум по основным положениям новой Конституции Российской Федерации.

Однако восьмым (внеочередным) Съездом народных депутатов Российской Федерации референдум был отменен, вышеназванное Постановление было признано утратившим силу.

Постановлением того же Съезда 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“)» был

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

определен порядок дальнейшей работы над проектом основных положений новой Конституции Российской Федерации: согласование проекта Конституционной комиссией Верховным Советом и Президентом Российской Федерации в трехмесячный срок (т.е. до 12 июня 1993 года) и направление проекта на согласование субъектам Российской Федерации.

Кроме того, Верховному Совету поручено утвердить порядок учета предложений субъектов Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации.

Вопрос о сроке проведения всероссийского референдума по основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации должен быть рассмотрен после согласования основных положений с субъектами Федерации.

Во исполнение указанных постановлений Съезда Верховным Советом Российской Федерации 29 апреля 1993 года было принято Постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации», где предусматривался как порядок доработки и согласования проекта основных положений новой Конституции Российской Федерации, так и порядок доработки всего проекта новой Конституции РФ — с тем чтобы созвать 17 ноября 1993 года Съезд народных депутатов Российской Федерации для рассмотрения и принятия новой Конституции Российской Федерации.

В качестве мероприятий, предшествующих Съезду, это Постановление предусматривает:

- 1) согласование с субъектами Российской Федерации основных положений новой Конституции Российской Федерации;
- 2) доработку Конституционной комиссией до 30 июня 1993 года проекта новой Конституции Российской Федерации и представление его Верховному Совету Российской Федерации;
- 3) завершение Верховным Советом Российской Федерации до 10 октября 1993 года постатейного рассмотрения проекта новой Конституции Российской Федерации;
- 4) публикацию до 15 октября 1993 года доработанного проекта новой Конституции Российской Федерации.

Таким образом, анализ нормативных актов, принятых Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации и посвященных порядку доработки проекта новой Конституции Российской Федерации, позволяет сделать следующие выводы.

1. Несмотря на неоднократное упоминание в нормативных актах необходимости проведения предварительного (до принятия новой Конституции России в целом) референдума по основным положениям новой Конституции, вопрос о проведении или непроведении референдума в категорической форме не решен.

2. Вопрос механизма согласования проекта основных положений новой Конституции Российской Федерации и учета предложений субъектов

Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации нормативными актами Верховного Совета Российской Федерации пока что не решен.

3. Для рассмотрения и принятия новой Конституции Российской Федерации 17 ноября 1993 года должен быть созван специальный Съезд народных депутатов Российской Федерации.

## **II. Принятие новой Конституции Российской Федерации.**

Статья 72 действующей Конституции Российской Федерации относит принятие Конституции Российской Федерации к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации (это соответствует пункту «а» части 1 статьи I всех трех Федеративных договоров).

Кроме того, действующая Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России относит принятие Конституции Российской Федерации к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации (пункт 1 части третьей статьи 104).

Согласно пункту 25 части первой статьи 109 Конституции России и статьи 1 Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» по решению Съезда или по требованию не менее чем одного миллиона граждан РФ либо не менее одной трети от общего числа народных депутатов Российской Федерации может быть проведен всероссийский референдум по вопросу принятия новой Конституции Российской Федерации.

Таким образом, новая Конституция, согласно действующему законодательству, может быть принята или Съездом народных депутатов Российской Федерации, или всероссийским референдумом.

По вопросу подсчета голосов, необходимых для принятия новой Конституции РФ, только для принятия Конституции на референдуме существует четкая правовая норма: решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан России, внесенных в списки для участия в референдуме.

### **1. Проект новой Конституции Российской Федерации может быть рассмотрен в двух чтениях.**

Проект новой Конституции Российской Федерации является законопроектом (проектом Основного Закона) и поэтому на его принятие полностью распространяется общий порядок принятия законопроектов Съездом народных депутатов Российской Федерации, предусматриваемый Конституцией Российской Федерации и статьями 29, 30 и 31 Временного регламента Съезда. Этот порядок, в частности, предусматривает, что законопроект принимается за основу простым большинством голосов.

Постановлением от 18 апреля 1992 года шестой Съезд одобрил общую концепцию конституционных реформ в Российской Федерации, положенную в основу проекта новой Конституции РФ, а также основные положения этого проекта, и, таким образом, по существу уже принял указанный проект за основу.

## **2. Постатейное рассмотрение Конституции Российской Федерации и поправок к ней на Съезде народных депутатов Российской Федерации.**

Все поступившие к проекту Конституции Российской Федерации поправки от субъектов права законодательной инициативы должны быть рассмотрены Конституционной комиссией и объединены в таблицы поправок, рекомендованных к принятию и рекомендованных к отклонению.

Съезд народных депутатов РФ рассматривает данные поправки в порядке, предусмотренном Временным регламентом (в который должны быть внесены изменения, исключающие неоднозначность решения вопроса о том, каким большинством голосов должны приниматься данные поправки).

## **3. Необходимость учета предложений субъектов Российской Федерации при принятии новой Конституции Российской Федерации.**

В настоящее время ведется доработка проекта новой Конституции Российской Федерации с участием полномочных представителей республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. В Конституционную комиссию поступают поправки, внесенные в порядке законодательной инициативы субъектами Российской Федерации в лице их представительных органов.

Принятые по результатам обсуждения проекта Конституции РФ и направленные в Конституционную комиссию решения сессий Советов (анализ прилагается) свидетельствуют, что такой механизм учета предложений субъектов Российской Федерации при принятии Конституции РФ считается недостаточным. Преобладает мнение, что для принятия новой Конституции Российской Федерации, помимо получения одобрения Съезда народных депутатов РФ, необходимо либо предварительное (см., например, решение Иркутского обл. Совета), либо последующее (решение Волгоградского обл. Совета) одобрение проекта не менее чем двумя третями от числа субъектов Российской Федерации.

Этот вопрос также требует законодательного оформления.

Верховный Совет Российской Федерации в пункте 8 своего Постановления от 29 апреля 1993 года «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» поручил Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству совместно с Конституционной комиссией с учетом интересов субъектов Российской Федерации и федеральных органов государственной власти подготовить проект закона об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, связанных с порядком принятия новой Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, такой закон должен решать следующие вопросы:

1. Каким большинством голосов (простым или квалифицированным) принимается новая Конституция Российской Федерации как за основу, так и в целом.

2. Необходимо ли вынесение основных положений Конституции Российской Федерации или всего ее текста на референдум после принятия Съездом для всенародной ратификации.

3. Каков порядок участия субъектов Российской Федерации в согласовании и принятии новой Конституции Российской Федерации.

**Ведущий специалист**

**Секретариата Конституционной комиссии**

**М.В. Гришина**

## АНАЛИЗ

решений сессий Верховного Совета республики,  
краев, областей, округов по обсуждению проектов  
Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>

### **Обсуждали оба проекта:**

Вологодский облсовет (решение)  
Новосибирский облсовет (решение)  
Алтайский крайсовет (решение)  
Волгоградский облсовет (решение)  
Липецкий облсовет (представили замечания)  
Новосибирский облсовет (решение)  
ВС Кабардино-Балкарской Республики (Постановление ВС)  
ВС Республики Коми (Постановление ПВС)  
ВС Республики Саха (Якутия) (Постановление ВС)  
Тамбовский облсовет (представили замечания)  
Ленинградский облсовет (обращение)  
Псковский облсовет (решение)  
Астраханский облсовет (решение)  
Тульский облсовет (решение)

### **Обсуждали один проект Конституционной комиссии:**

Белгородский облсовет (решение)  
СМ Чувашской республики

### **Обсуждали один проект Президента:**

Глава администрации ленинградской области  
Глава администрации Читинской области  
Администрация Астраханской области

### **Безотносительно:**

Иркутский облсовет (решение)

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 260. Л. 65–66.

**Положить в основу при выработке окончательного варианта Конституции РФ проект Конституционной комиссии:**

Волгоградский облсовет  
Белгородский облсовет  
Липецкий горсовет  
Тюменский облсовет  
СМ Мордовской ССР

**Положить в основу при выработке окончательного варианта Конституции РФ проект представленный Президентом Российской Федерации:**

Ни один Совет депутатов субъектов Федерации

**Непродуманные и поспешные действия федеральных органов власти по ускоренному принятию новой Конституции России:**

Иркутский облсовет  
Белгородский облсовет  
Ленинградский облсовет

**Конституционное совещание должно иметь статус совещательного органа для подготовки согласованного (единого) проекта Конституции на основе существующих проектов:**

Еврейская авт. обл. (сессия)  
Иркутский облсовет

**или:**

**Предложить Верховному Совету РФ и Президенту РФ найти компромисс в конституционном процессе и представить для обсуждения и окончательного принятия один проект Конституции:**

Астраханский облсовет  
Амурский облсовет  
Алтайский крайсовет  
Иркутский облсовет  
Новосибирский облсовет  
ВС республики Саха (Якутия)  
ВС Республики Коми  
ВС Кабардино-Балкарской Республики  
Волгоград администрация  
Псковский облсовет  
Белгородский облсовет  
Тюменский облсовет  
Рязанский облсовет  
Липецкий облсовет  
Нижегородский облсовет

Кировский облсовет  
Таймырский округ  
Еврейская авт. обл. (сессия)  
Ямало-Ненецкий авт. округ (сессии)  
Тульский облсовет  
Вологодский облсовет (решение)

**Процесс принятия новой Конституции должен осуществляться в рамках действующего законодательства (с обязательным предварительным обсуждением текста новой Конституции органами государственной власти субъектов Российской Федерации):**

Иркутский облсовет  
Новосибирский облсовет  
Волгоградский облсовет  
Белгородский облсовет  
Псковский облсовет  
Еврейский авт. область (сессия)  
Рязанский облсовет  
Краснодарский облсовет  
Томский облсовет  
Мордовская ССР (президиум)  
Тульский № 1 Совет (Малый Совет)

**Необходимость всенародного обсуждения проекта Конституции Российской Федерации:**

Алтайский крайсовет  
Иркутский облсовет  
Новосибирский облсовет  
Краснодарский крайсовет  
Ямало-Ненецкий авт. округ (сессия)  
Липецкий горсовет  
Тульский № 1 Совет

**Оба проекта не соответствуют положениям Федеративного договора:**

ВС Республики Саха (Якутия)  
ВС Кабардино-Балкарской Республики

**Равный статус субъектов федерации по проекту Конституционной комиссии противоречит Федеративному договору:**

СМ Чувашской республики

**Изложить Федеративный договор в консолидированном виде, закрепив равноправие субъектов федерации:**

Волгоградский облсовет

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Белгородский облсовет  
Тульский облсовет

**Проект Конституционной комиссии  
закрепляет неравноправие субъектов Федерации:**

Тамбовский облсовет

**Оба проекта существенно уступают ныне  
действующей Конституции РФ:**

Тамбовский облсовет

**Создать Совет субъектов федерации как консультативный орган.  
Привлечь его к доработке проекта Конституции:**

Волгоградский облсовет

**В Конституции закрепить равноправие субъектов федерации:**

Волгоградский облсовет  
Псковский облсовет (решение)

**Сохранить Советы – как орган представительной власти:**

Псковский облсовет (решение)

**ОБРАЩЕНИЕ УЧАСТНИКОВ  
ВСЕРОССИЙСКОГО СОВЕЩАНИЯ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ  
ДЕПУТАТОВ ВСЕХ УРОВНЕЙ  
К ГРАЖДАНАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 1 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

Мы, народные депутаты Советов народных депутатов Российской Федерации всех уровней, собравшиеся в исторически ответственный момент развития общества, выражаем обеспокоенность ухудшением социально-экономической обстановки и политической дестабилизацией в стране.

На фоне расшатывания российской государственности, дальнейшего нарастания экономического и политического кризиса налицо попытки умалить, дискредитировать, а то и вообще свести на нет роль конституционных органов Российской Федерации — Съезда народных депутатов и Верховного Совета — в подготовке и принятии новой Конституции страны.

В этих условиях мы твердо и решительно заявляем о своей приверженности принципу разработки и принятия новой Конституции (Основного За-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 4 июня.



кона) Российской Федерации исключительно в конституционных рамках на основе российских законов и Федеративного договора. Любые совещания по обсуждению проектов новой Конституции могут иметь статус только консультативного органа.

Мы против искусственного подхлестывания конституционного процесса и его чрезмерной политизации. Нельзя принимать новую Конституцию, определяющую судьбу страны, в спешке и в угоду интересам определенного круга лиц. Конституция призвана отвечать интересам человека, интересам народов и субъектов Российской Федерации. Она не может носить отпечаток политической конъюнктуры.

В новой Конституции должны найти решение вопросы обеспечения прав и свобод человека, разделения властей, децентрализации государственного управления на основе перераспределения полномочий и компетенции между федеральными органами, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, а также целостности территории Российской Федерации и единства ее государственности.

В настоящее время главное в деятельности органов государственной власти и управления — практические дела, созидательная работа по проведению экономической реформы, направленной на благо народов России и укрепление российской государственности при безусловном соблюдении ныне действующей Конституции Российской Федерации.

На этой основе мы призываем добиться гражданского согласия и взаимодействия всех общественных сил в решении назревших проблем.

**Принято на Всероссийском совещании  
народных депутатов Советов всех уровней**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 15 июня 1993 г. № 5182-1**

**О предложениях и критических замечаниях,  
высказанных участниками Всероссийского совещания  
народных депутатов Советов всех уровней  
(г. Москва, 1 июня 1993 г.)<sup>1</sup>**

Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановляет:

1. Совету Республики Верховного Совета Российской Федерации, Совету Национальностей Верховного Совета Российской Федерации, постано-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 26. Ст. 993.

янным комиссиям палат и комитетам Верховного Совета Российской Федерации в недельный срок рассмотреть предложения и критические замечания, высказанные участниками Всероссийского совещания народных депутатов Советов всех уровней, и при необходимости принять меры по их реализации (приложение № 1).

2. Предложить Конституционной комиссии рассмотреть и использовать в дальнейшей работе над проектом Конституции предложения, высказанные участниками указанного совещания (приложение № 2).

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации**

**Р.И. Хасбулатов**

**СПРАВКА АДМИНИСТРАЦИИ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 1 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

**О конституционном совещании  
оппозиционных сил**

Как известно, 3 июня с.г. в парламентском центре РФ планируется провести Всероссийское конституционное совещание, организуемое лидерами «непримиримой оппозиции». Председатель Общественного комитета защиты Конституции и конституционного строя Г. Саенко заявил, что к участию в работе совещания допускаются любые общественные организации, включая незарегистрированные. По оценкам членов Общественного комитета, «в совещании примут участие около 2 тысяч человек. Среди приглашенных члены Конституционной комиссии Съезда и авторы всех существующих ныне проектов Конституции РФ».

По замыслу организаторов, «оппозиционное конституционное совещание» будет работать один день. Участники этого собрания должны избрать обширную группу экспертов в составе 200 человек, которые займутся сбором предложений по принципам конституционного устройства.

По словам Г. Саенко, «надо, чтобы все поняли: если за проект Конституции не проголосует все общество — не будет мира и согласия».

Член Общественного комитета защиты Конституции, председатель «Союза офицеров» С. Терехов заявил, что «в случае попытки ползучего переворота», т.е. придания президентскому конституционному совещанию зако-

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 460. Л. 153—155.

В данной справке речь идет о конституционном совещании оппозиционных сил, а не о Всероссийском совещании народных депутатов Советов всех уровней от 1 июня 1993 г., обращение которого публикуется выше. — *Примеч.ред.*

нодательных функций, «реакция оппозиции будет адекватной». При этом он отметил «неоднозначность настроений в армейской среде» и предупредил, что «август-91 может повториться с обратным знаком».

По мнению секретаря Московского городского комитета КП РФ А. Шабанова, одним из итогов совещания оппозиционных сил должны стать резолюции в адрес съездовской конституционной комиссии, Верховного Совета и президентского конституционного совещания, в которых следует изложить мнение оппозиции относительно проведения конституционной реформы в стране.

### **Лидеры РОСа о конституционном совещании**

По словам С. Бабурина, правление РОСа приняло решение об участии своих представителей как в работе Конституционного совещания оппозиции, созываемом 3 июня, так и в «президентском» совещании, назначенном на 5 июня.

Представителем РОСа на президентском совещании был утвержден А.И. Лукьянов. Однако, как сообщил С. Бабурин, сотрудники аппарата Президента в телефонном разговоре заявили о невозможности участия «подсудимого Лукьянова» в работе данного совещания. В связи с этим 2 июня планируется собрать Политсовет РОСа и окончательно решить вопрос об участии в президентском совещании. При этом РОС требует официально письменного ответа по поводу участия или неучастия А. Лукьянова. Бабурин подчеркнул, что по поводу двух официальных проектов Конституции (президентского и съездовского) «можно говорить не о том, какой лучше, а том, какой хуже». По его мнению, открывающееся 5 июня конституционное совещание «позволит Президенту более трезво оценить то, что он делает. Не может быть и речи о том, чтобы у созываемого совещания была бы иная функция, кроме консультативной».

Несколько иную точку зрения высказал депутат Н. Павлов. Он считает, что в президентском совещании могут принимать участие «только безнравственные, корыстные или политически наивные люди». Павлов заявил, что если РОС пошлет своего представителя на совещание, то он выйдет из этой организации, поскольку президентский проект Конституции — «это проект полного уничтожения демократии в России, и оппозиция не имеет морального права садиться за один стол с разработчиками этого проекта». Реагируя на демарш своего политического союзника, Бабурин заметил, что «опыт „отзовистов“ и „ликвидаторов“ должен быть учтен».

27 мая с.г. состоялась заседание Координационного совета блока «Российское единство», где обсуждались вопросы, связанные с мероприятиями, намеченными оппозицией на 5 июня. В заседании приняли участие И. Константинов, В. Исаков, М. Астафьев, Г. Саенко и другие.

Участники сообщили о создании организационного комитета по проведению конституционного совещания парламентской и внепарламентской оппозиции с приглашением представителей Президента. Задача этого со-

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

вещания — выработка проекта Конституции, альтернативного как президентскому, так и съездовскому проектам.

Лидеры оппозиции объявили о мерах «уличной» поддержки запланированного на 3 июня совещания (митинги, пикеты, уличные шествия).

Председатель исполкома ФНС И. Константинов сообщил о подтверждении Моссоветом маршрута уличных шествий Фронта национального спасения, которые заявлены на 5 июня — день открытия президентского конституционного совещания. «Правительство Москвы, — сказал депутат, — разрешило провести шествие 5 июня со сбором на площади Белорусского вокзала в 12.00 по маршруту: Садовая-Триумфальная, Садовая, Каретная, Самотечная улицы, далее по улице Петровка на Лубянскую площадь, где будет проведен митинг до 17.00 с количеством участников не более 100 тысяч человек. При прохождении мимо здания ГУВД Москвы (Петровка-38) организаторы массового мероприятия со стороны ФНС гарантируют соблюдение общественного порядка».

Вместе с тем, отметил Константинов, «дело осложняется тем, что движение „Демократическая Россия“, лидеры которого также заявили в Моссовет о своем желании провести 5 июня массовые шествия, не согласились с графиком шествий, утвержденным Моссоветом».

В этой ситуации лидеры ФНС высказали опасения относительно возможных столкновений с демонстрантами — сторонниками «ДемРоссии».

На заседании блока в качестве гостя выступил депутат Моссовета А. Цопов. Он сообщил, что сессия Моссовета вынесла на обсуждение Верховного Совета РФ предложение принять закон, в котором говорилось бы об уголовной ответственности представителей исполнительной власти и силовых структур в случае незаконных разгонов митингов и шествий. В частности, Моссовет предлагает наказывать чиновника, признанного виновным, штрафом в 10–50 минимальных зарплат, а в случае тяжких последствий (смерть демонстранта) — тюремным заключением на срок от 10 до 15 лет.

Кроме того, Моссовет обратился в Прокуратуру России с требованием возбудить уголовные дела по ст. 171 ч. 2 УК РФ («превышение власти») «против виновников первомайского кровопролития — Президента РФ Б.Н. Ельцина, мэра Москвы Ю. Лужкова, Министра внутренних дел В. Ерина, ответственных лиц из ГУВД Москвы, которые нарушили ст. 49 Конституции РФ („о митингах и шествиях“)

А. Цопов сообщил также о том, что Моссовет не пошлет своих представителей на президентское конституционное совещание, так как, по мнению большинства депутатов Моссовета, «Конституция должна приниматься в строго конституционных рамках».

**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 2 июня 1993 г. № 840**

**О порядке работы Конституционного совещания<sup>1</sup>**

С целью организованного проведения Конституционного совещания, обеспечения более широкого рассмотрения и учета предложений граждан, органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, местного самоуправления, федеральных органов государственной власти, политических партий, общественных движений, профсоюзов и других объединений граждан и завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации в установленные сроки постановляю:

1. Конституционное совещание провести с 5 по 16 июня 1993 г. в городе Москве, в Кремле.

2. Установить, что члены рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации, образованной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации», являются участниками Конституционного совещания.

3. Определить, что члены рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации являются координаторами групп представителей:

группы представителей федеральных органов государственной власти — Черномырдин Виктор Степанович, Яковлев Александр Максимович;

группы представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга — Шахрай Сергей Михайлович, Степанов Виктор Николаевич, Тяжлов Анатолий Степанович;

группы представителей местного самоуправления — Яров Юрий Федорович, Золотухин Борис Андреевич;

группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий — Собчак Анатолий Александрович, Шейнис Виктор Леонидович;

группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей — Шумейко Владимир Филиппович, Алексеев Сергей Сергеевич.

4. Утвердить прилагаемый регламент работы Конституционного совещания.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2105.

## Регламент работы Конституционного совещания (утв. Указом Президента РФ от 2 июня 1993 г. № 840)

### Общие положения

1. Работой Конституционного совещания руководит Председатель Конституционного совещания.

2. Работа Конституционного совещания проводится в виде пленарных заседаний, заседаний групп представителей и рабочей комиссии.

3. Пленарные заседания Конституционного совещания проводятся в Мраморном зале Кремля 5 и 16 июня 1993 г. с 11 часов.

Администрация Президента Российской Федерации извещает участников Конституционного совещания о местах заседаний групп представителей, рабочей комиссии и экспертных групп.

4. Регистрация участников Совещания производится в фойе 14-го корпуса Кремля с 10 до 20 часов 4 июня и с 8 до 10 часов 5 июня. При регистрации участникам Конституционного совещания выдаются именные пропуска, обеспечивающие право прохода в помещения Конституционного совещания.

5. Совещание работает ежедневно с 10 до 18 часов. Перерывы с 12 до 13 часов и с 15 до 16 часов. Консультации и согласительные процедуры осуществляются с 18 до 21 часа.

Пленарные заседания Конституционного совещания

6. Пленарные заседания Конституционного совещания ведет Президент Российской Федерации.

Первое пленарное заседание проводится с повесткой дня:

«О проекте новой Конституции Российской Федерации» — доклад Президента Российской Федерации;

«О замечаниях и предложениях, поступивших в ходе рассмотрения и обсуждения проекта Конституции Российской Федерации от граждан, общественных объединений и органов государственной власти Российской Федерации» — доклад члена рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации Алексеева С.С.;

«О порядке работы Конституционного совещания» — сообщение члена рабочей комиссии, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Филатова С.А.

Заключительное пленарное заседание проводится с повесткой дня: «Об итогах работы по доработке проекта Конституции Российской Федерации».

Группы Конституционного совещания

7. Из участников Конституционного совещания образуются группы представителей:

группа представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации;

группа представителей органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

группа представителей местного самоуправления;

группа представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий;

группа представителей товаропроизводителей и предпринимателей.

Заседания групп представителей проводятся раздельно.

Председательствуют на заседаниях групп представителей координаторы, определенные Президентом Российской Федерации из состава рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации, образованной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации».

8. В группах представителей проект Конституции Российской Федерации рассматривается постатейно, при этом обсуждаются обобщенные поправки, представленные рабочей комиссией по доработке проекта Конституции Российской Федерации.

Решение об одобрении или отклонении предложения или поправки принимается, если за него проголосовало более половины присутствующих членов группы представителей.

9. По окончании работы каждая группа представителей направляет в рабочую комиссию таблицу поправок с решением группы по каждой из них — «поддержать» или «отклонить» в предложенной рабочей комиссией формуловке.

Решения групп представителей должны быть переданы в рабочую комиссию до 12 июня 1993 года.

Рабочая комиссия по доработке проекта Конституции Российской Федерации

10. В случае возникновения разногласий внутри групп представителей при обсуждении ими поправок рабочая комиссия выступает в качестве согласительной комиссии.

11. После окончания работы групп представителей рабочая комиссия завершает работу над текстом проекта Конституции Российской Федерации с учетом решений групп представителей.

Рабочая комиссия представляет текст проекта Конституции Российской Федерации Президенту Российской Федерации 15 июня 1993 года.

12. Рабочая комиссия по доработке проекта Конституции Российской Федерации работает в 1-м корпусе Кремля, в Овальном зале. Начало работы комиссии в дни заседаний групп представителей с 18 часов, а 13, 14, 15 июня 1993 г. — с 10 часов.

Информационное и консультативное обеспечение участников Конституционного совещания

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

13. Консультации участников Совещания осуществляет оперативная рабочая (экспертная) группа, созданная при рабочей комиссии.

О составе, месте и времени работы оперативной рабочей группы оповещаются все участники Совещания.

14. Для непосредственного обеспечения работы групп представителей в ходе их заседаний из состава оперативной рабочей группы выделяются эксперты в каждую группу представителей.

Для работы экспертов в залах заседаний групп представителей оборудуются места. Список экспертов доводится до сведения всех участников Совещания.

15. Участники Конституционного совещания имеют право знакомиться с материалами Конституционного совещания, стенограммами и принятыми группами представителей решениями. С этой целью все необходимые материалы передаются координаторам групп представителей и в оперативную рабочую группу рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации к 10 часам следующего дня.

Для ознакомления участников Совещания в каждую группу представителей направляется сводная таблица всех поступивших замечаний и предложений. Каждому участнику Совещания выдается сводная таблица обобщенных поправок и иные необходимые для работы справочные материалы.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 3 июня 1993 г. № 408-рп<sup>1</sup>**

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» для участия в Конституционном совещании назначить:

а) представителями Президента Российской Федерации:

Адамовича Александра Михайловича — директора НИИ киноискусства;

Алексеева Сергея Сергеевича — председателя Совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации;

Венгерова Анатолия Борисовича — заведующего кафедрой Московского юридического института;

Волгогонова Дмитрия Антоновича — советника Президента Российской Федерации, члена Верховного Совета Российской Федерации;

Гайдара Егора Тимуровича — члена Президентского совета, директора Института экономических проблем переходного периода;

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2174.



Илюшина Виктора Васильевича — первого помощника Президента Российской Федерации;

Казанника Алексея Ивановича — члена Президентского совета, председателя комитета по национальной политике при администрации Омской области;

Калмыкова Юрия Хамзатовича — и.о. Министра юстиции Российской Федерации;

Караганова Сергея Александровича — члена Президентского совета, заместителя директора Института Европы РАН;

Котенкова Александра Алексеевича — начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации;

Мамута Леонида Соломоновича — главного научного сотрудника Института государства и права РАН;

Макарова Андрея Михайловича — кандидата юридических наук, члена Московской городской коллегии адвокатов;

Миграняна Андраника Мовсесовича — члена Президентского совета, директора Центра проблем СНГ Института международных экономических и политических исследований РАН;

Паина Эмиля Абрамовича — члена Президентского совета, директора Центра этнополитических исследований Внешнеполитической ассоциации;

Пихоя Людмилу Григорьевну — референта Президента Российской Федерации;

Сатарова Георгия Александровича — члена Президентского совета, генерального директора Российского общественно-политического центра;

Смирнягина Леонида Викторовича — члена Президентского совета, заместителя заведующего кафедрой географии зарубежных стран географического факультета МГУ;

Туманова Владимира Александровича — главного научного сотрудника Института государства и права РАН;

Филатова Сергея Александровича — Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

Шаблинского Илью Георгиевича — редактора журнала «Конституционный вестник»;

Шмелева Николая Петровича — заведующего отделом Института США и Канады;

Яковлева Александра Максимовича — заведующего сектором Института государства и права РАН;

Яковлева Александра Николаевича — председателя Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий;

Ярова Юрия Федоровича — заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации;

Ярошинскую Аллу Александровну — члена Президентского совета, начальника отдела Федерального информационного центра России;

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

б) представителями Совета Министров — Правительства Российской Федерации:

Арефьева Евгения Порфирьевича — заместителя Руководителя Аппарата Совета Министров — Правительства Российской Федерации;

Бочина Леонида Арнольдовича — председателя Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур;

Бурдакова Николая Ивановича — заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Васильева Сергея Александровича — руководителя Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации;

Волегова Юрия Борисовича — начальника Договорно-правового управления Министерства культуры Российской Федерации;

Давыдова Олега Дмитриевича — первого заместителя Министра внешних экономических связей Российской Федерации;

Кинелева Владимира Георгиевича — председателя Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию;

Колибаба Константина Евгеньевича — начальника Управления правового обеспечения экономического сотрудничества Государственного комитета Российской Федерации по экономическому сотрудничеству с государствами — членами Содружества;

Колодкина Леонарда Михайловича — заместителя начальника Академии Министерства внутренних дел Российской Федерации;

Курамина Владимира Петровича — председателя Комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера;

Максимцева Валерия Александровича — заместителя председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации;

Никитина Владимира Николаевича — начальника управления Министерства обороны Российской Федерации;

Рау Людмилу Николаевну — заместителя директора Департамента проблем семьи, женщин и детей Министерства социальной защиты населения Российской Федерации;

Прохорова Евгения Маратовича — директора Правового департамента Министерства иностранных дел Российской Федерации;

Регент Татьяну Михайловну — руководителя Федеральной миграционной службы России;

Скуратова Юрия Ильича — старшего консультанта Министерства безопасности Российской Федерации;

Толкачева Михаила Владимировича — заместителя Министра охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации;

Федотова Михаила Александровича — Министра печати и информации Российской Федерации;

*Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г.*

Холмова Владимира Григорьевича — начальника юридического отдела управления делами Министерства науки и технической политики Российской Федерации;

Цатурова Юрия Саркисовича — первого заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф;

Чайку Виктора Ивановича — начальника Главного правового управления Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом;

Черномырдина Виктора Степановича — Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации;

Шатыренко Юрия Павловича — заместителя Министра труда Российской Федерации;

Шахрая Сергея Михайловича — заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации;

Шумейко Владимира Филипповича — Первого заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 3 июня 1993 г. № 5087-1**

**Об участии официального представителя  
Верховного Совета Российской Федерации  
в работе Конституционного совещания<sup>1</sup>**

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

Для участия в работе Конституционного совещания избрать официальным представителем Верховного Совета Российской Федерации Председателя Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатова Р.И.

**Первый заместитель  
Председателя Верховного Совета  
Российской Федерации**

**Ю.М. Воронин**

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 866.

**ЗАЯВЛЕНИЕ  
КОМИТЕТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ  
от 3 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

Комитет Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, ознакомившись с Обращением десяти членов Президиума Верховного Совета Российской Федерации к совещанию Советов всех уровней и Конституционному совещанию, под которым стоит подпись и Председателя Комитета по законодательству М.А. Митюкова, заявляет о своей полной поддержке Обращения в целом и содержащихся в нем инициатив в частности.

Мы, члены Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству разделяем опасения за судьбу России ввиду продолжающегося конфликта между двумя ветвями федеральной власти — законодательной и исполнительной, конфликта, который не утихает несмотря на результаты всероссийского референдума, в ходе которого народы России высказались за безусловное достижения согласия в государстве и обществе. Мы повседневно и воочию убеждаемся, как губительно сказывается конфронтация Парламента и Президента на политической и экономической жизни страны, на моральном климате общества, на всех буквально сторонах жизни нашего многонационального государства.

В этой ситуации парламентарии не могут молчать и обязаны понять всю меру своей ответственности за то, что происходит в стране сегодня и что может произойти завтра. В условиях, когда политический экстремизм готов пожертвовать в угоду своим устремлениям высшими интересами Государства и Народа, мы призываем все противостоящие силы к разуму и сдержанности.

Мы призываем покончить с кликушеством, надуманными обвинениями и оскорбительными выпадами с чьей бы то ни было стороны в адрес высших органов государственной власти. Нельзя ставить под сомнение легитимность этих органов и одновременно надеяться на достижение с ними взаимопонимания, достижения стабильной обстановки в стране.

Как и народные депутаты, подписавшие Обращение Десяти, мы видим выход из создавшейся труднейшей ситуации в совместном участии в конституционном процессе всех ветвей федеральной власти, а также субъектов Федерации в лице их представительных и исполнительных органов, раз-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

Аналогичное по содержанию заявление было принято Комитетом Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасности. — *Примеч. ред.*

*Заявление Комитета ВС РФ по законодательству от 3 июня 1993 г.*

личных политических партий и общественных движений. Действуя заодно, мы сможем разработать и принять новую Конституцию на основе согласования и сближения позиций всех участников Конституционного совещания. Такая Конституция гражданского согласия нужна сейчас России, как воздух, как спасательный круг от раскола общества, который углубляется с каждым днем, как залог сохранения единства нашего многонационального федеративного государства.

**Члены Комитета по законодательству**

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 3 июня 1993 г.

**Обсуждение вопроса о порядке согласования и принятия проекта  
новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

[...]

**Председательствующий.** [...]

Олег Германович здесь? Пожалуйста, Румянцев Олег Германович, ответственный секретарь Конституционной комиссии Российской Федерации — о порядке согласования и принятия проекта новой Конституции Российской Федерации.

**О.Г. Румянцев,** *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Уважаемые члены Верховного Совета. Я обращаю ваше внимание на то, что мы провели в секретариате Конституционной комиссии анализ решений сессий Верховного Совета республик, краев, областей, округов по обсуждению проектов Конституции Российской Федерации. Этот анализ показывает, что подавляющее большинство тех, кто обсуждал на своих сессиях два проекта, приняли решение предложить Верховному Совету и Президенту найти компромисс в конституционном процессе и представить для обсуждения и окончательного принятия один проект Конституции. Это решения Астраханского, Амурского, Алтайского, Иркутского, Новосибирского, Якутии, Коми, Кабардино-Балкарии, Волгоградского, Псковского, Белгородского, Тюменского, Рязанского, Липецкого, Нижегородского, Кировского, Таймырского окружного, Еврейской области, Ямало-Ненецкого, Тульского, Вологодского Советов субъектов Федерации. Причем в этой записке не отражены еще некоторые последние решения, пришедшие к нам в комиссию.

Мы не можем пройти мимо того, что субъекты Федерации (я только что, кстати, говорил с руководством Волгоградской области по телефо-

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 35 (часть 2). С. 36—43.

ну) настаивают на том, чтобы мы приняли решение о согласовании конституционных процессов. Раз есть такие пожелания — это первое основание для того, чтобы мы сейчас рассмотрели этот проект постановления. Второе основание (я уже говорил) — это поручение девятого Съезда Верховному Совету принять постановление о порядке учета предложений субъектов Федерации к проекту Конституции. Третье основание состоит в том (поэтому мы и вносим от рабочей группы это постановление Верховного Совета в проект), что идут различные совещания. С 25 мая мы провели парламентские слушания здесь, в Верховном Совете, и вот уже больше недели под руководством членов Конституционной комиссии, экспертов Конституционной комиссии работают полномочные представители субъектов Федерации по секциям. По разделам официального проекта Конституции ведется обсуждение, что можно учесть из президентского проекта, что учесть из предложений субъектов Федерации. Сегодня, я так понял, оппозиционные политические силы проводят свое конституционное совещание, на котором тоже, видимо, будут выработаны какие-то рекомендации, и с 5 июня начинается совещание, созванное Президентом, на котором ему, Президенту, будут представлены замечания и предложения этого конституционного совещания. Это абсолютное право Президента — созывать совещание, как сказано в Указе Президента, и обсуждать там любые вопросы. Но мы не можем игнорировать то, что проходят эти конституционные совещания в различных формах, а значит, мы тоже должны определенным образом отреагировать на их инициативы и в своем постановлении указать, что мы рекомендуем Съезду народных депутатов рассмотреть предложения этих самых конституционных совещаний. С учетом перечисленных мною оснований — решение девятого Съезда, мнения, выраженные в решениях областных, краевых, республиканских Советов, наличие нескольких конституционных совещаний, обсуждающих два проекта Конституции, — вносится проект постановления Верховного Совета. Мы пишем в преамбуле, что принимаем во внимание наличие двух проектов, то есть нашего проекта, в основном одобренного шестым Съездом, и проекта в порядке законодательной инициативы, представленного Президентом. Предлагаем Конституционной комиссии согласовать с Президентом основные положения новой Конституции.

Я обращаю ваше внимание, что такое предложение уже было сделано восьмым Съездом. Иной раз ссылаются на то, что восьмой Съезд, когда предлагалось голосовать основные положения Президента и Конституционной комиссии, как бы исходил из того, что будет референдум по этим основным положениям. Чтобы не возникало больше бессмыс-

лицы, что рекомендации восьмого Съезда — согласовать основные положения проекта Конституции — относились только к референдуму, мы предлагаем записать еще раз в постановлении Верховного Совета: предложить Конституционной комиссии, Президенту согласовать проекты Конституции не позднее 30 июня.

Далее. Вопрос о конституционно-правовом статусе республик, краев, областей, который также следует обсудить в Верховном Совете по настоятельному требованию краев и областей. Но не с тем, чтобы, не дай Бог, подорвать Федеративный договор, а с тем, чтобы края и области смогли отреагировать на статью 7 протокола к Федеративному договору.

Края и области настойчиво ставят проблему своего равноправия в социально-экономической сфере, и этот вопрос Верховный Совет мог бы обсудить и внести рекомендации к единому проекту Конституции Российской Федерации. Одна Конституционная комиссия, или рабочая группа, или любое конституционное совещание сделать этого не смогут. Это должен сделать Верховный Совет, поскольку перед Верховным Советом Федеративный договор поставил эту проблему. Верховный Совет до сих пор не обращался к проблеме равноправия республик, краев и областей в социально-экономической области.

Далее. В пункте 4 постановления мы считаем целесообразным учесть те предложения, которые будут вырабатываться различными конституционными совещаниями, как тем, которое предусмотрено Указом Президента от 20 мая, так и иными совещательными органами. Я еще раз повторяю, что перечень этих совещательных органов и комиссий далеко не исчерпывающий, их много сегодня.

Мы считаем, что нужно будет опубликовать единый согласованный проект и вынести его на всенародное обсуждение, отведя на это три месяца. Тем самым мы выступаем против навязывания одного какого-то проекта.

Согласованный проект, который в конце июня может быть получен (еще нужно работать над ним), можно опубликовать с вариантами, поскольку есть варианты, которые, я считаю, не будут согласованы. Не будем утопистами: по целому ряду вопросов никакого согласования, наверное, не получится. И надо вынести на всенародное обсуждение эти варианты. В том числе безграничное право частной собственности, предусмотренное в одном проекте, и конституционные ограничения права собственности на землю и природные ресурсы — в другом проекте. Речь идет также о таких вопросах, как социальное государство и социальные обязательства государства перед обществом; единство государ-



ственной власти под началом Президента, или положение о разделении властей, обязывающее их к взаимному сотрудничеству, и так далее. По-видимому, будет восемь таких принципиальных различий. Они и могут быть вынесены в виде вариантов.

Если этот проект будет опубликован, то мы предлагаем, как уже было сказано, всенародное обсуждение провести в течение трех месяцев, а предложения граждан, высказанные во время всенародного обсуждения, учитывать совместной рабочей группе. Почему мы пишем «совместной» рабочей группе? Потому что сейчас есть Рабочая группа Конституционной комиссии, и Президент создал свою рабочую группу из 43 человек. Мне кажется, что рабочая группа могла бы быть совместной, и Верховный Совет мог бы выйти с такой инициативой.

Следует установить, что после завершения всенародного обсуждения дается месяц на окончательное согласование текста Конституции. Почему все расписано так, по месяцам? Я опять исхожу из того, что 29 апреля мы с вами определили: 17 ноября будет Съезд народных депутатов, который должен будет рассмотреть и принять новую Конституцию. Исходя из этого, после трех месяцев, отведенных на всенародное обсуждение, предлагается месяц дорабатывать проект перед Съездом, завершать согласование тех вопросов, которые были внесены в виде вариантов.

И еще надо попробовать получить на все согласие и Президента, и Конституционной комиссии, и Верховного Совета, и двух третей субъектов Федерации. Очень трудно будет добиться этого. Но нельзя на Съезд вносить что-то несогласованное, поскольку тогда сразу возникнут всякие спекуляции на этом... И вы знаете, как отзовутся средства массовой информации... Поэтому очень важно, чтобы согласованный проект вошел как совместная законодательная инициатива Конституционной комиссии, Верховного Совета, Президента, субъектов Федерации.

Далее. Мы пишем в пункте 11: предложить Съезду народных депутатов принять проект, провести голосование по принятию новой Конституции в первом чтении по разделам и главам или, как вариант, предложить утвердить согласованный проект Конституции. Здесь нам предстоит решить: оставляем ли мы возможность Съезду не просто слепо голосовать, а обсуждать проект. Мне кажется, последнее было бы более справедливо и более соответствовало бы Конституции. Михаил Алексеевич, может быть, мне возразит (в толковании Конституции наши мнения в последнее время расходятся), но в Конституции указано: принятие Конституции относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации. Не утверждение, а принятие. Приня-

тие, на мой взгляд, предполагает еще и обсуждение, возможность внесения определенных изменений.

В первом чтении я предлагаю осуществить принятие для того, чтобы, если будут допущены какие-то ошибки, то продолжить согласительный процесс, чтобы нам не уйти опять с текстом, содержащим серьезные ошибки. Вот мы и предлагаем варианты: либо предложить Съезду принять проект Конституции в первом чтении, либо предложить утвердить согласованный ее проект в целом.

И как вариант — это тоже на рассмотрение Съезда — если единый проект будет согласован и внесен и Верховным Советом, и Конституционной комиссией, и Президентом, и двумя третями субъектов Федерации, а Съезд это проигнорирует, то рекомендовать Съезду подготовить и принять закон о выборах в Конституционное собрание. То есть Съезд сохраняет свои полномочия, но делегирует принятие Конституции особому органу — Конституционному собранию. Это, повторяю, в случае, если будет внесен согласованный всеми проект, а Съезд не захочет с этим считаться. Это как вариант пункт 12 и предлагает.

Я прошу членов Верховного Совета очень внимательно отнестись к этому постановлению. Оно нам позволяет подготовиться к выполнению нашего же решения о ноябрьском Съезде. Мне кажется, что принятием такого постановления Верховный Совет показал бы лишний раз, что он, не поддаваясь на различные провокационные заявления, спокойно создает механизм продвижения к принятию Конституции, а вовсе не является тормозом, как кому-то хочется представить.

Я прошу обсудить, внести предложения и принять это постановление сегодня.

**Председательствующий.** Спасибо. Есть вопросы? Первый микрофон.

**В.К. Варов, Октябрьский территориальный избирательный округ, г. Санкт-Петербург, член Совета Республики.**

Олег Германович, у меня три небольших вопроса, если позволите.

Первый. Мне не очень понятно: предлагается вроде бы серьезное и весьма спорное постановление, и почему-то Вы вносите его лично от имени Рабочей группы, которая права законодательной инициативы не имеет, вносите без обсуждения на Конституционной комиссии. Не кажется ли Вам, что это не очень корректно в правовом смысле, особенно с учетом сегодняшних противоречий?

**О.Г. Румянцев.** Я хочу ответить по первому вопросу. Здесь, действительно, некорректно написано: «вносится Рабочей группой». Это неправильно, надо: «подготовлено Рабочей группой». А вносится, если хотите,

народными депутатами Российской Федерации. Кого из членов Рабочей группы хотите увидеть? Напишите, скажем, фамилию Румянцева, ради Бога, этот документ обсуждался в Рабочей группе с участием субъектов Федерации. У нас с 25 мая действует Рабочая группа с участием полномочных представителей субъектов Федерации. Мы обсуждали с ними этот проект постановления и вот такой выработали текст.

**В.К. Варов.** Олег Германович, простите, Вы говорите: если хотите. Я хотел бы, чтобы секретарь Конституционной комиссии в юридических вопросах был бы, так сказать, безукоризненным.

**Председательствующий.** Вопрос задайте.

**В.К. Варов.** Второй вопрос. Здесь предлагается в пункте 1 согласовать с Президентом единый проект. Я не очень понимаю в данной ситуации, в каком статусе Президент будет выступать: в качестве и Президента, и Председателя Конституционной комиссии или просто Президента?

**О.Г. Румянцев.** Насколько я знаю действующую Конституцию и закон о Президенте, там, в перечне полномочий Президента, не содержится никаких иных должностей, поэтому мы предложили комиссии согласовать проект с Президентом Российской Федерации, чтобы все было юридически корректно, как Вы только что нам рекомендовали.

**В.К. Варов.** Простите, Олег Германович, я как раз и имею в виду юридическую корректность в том смысле, что право законодательной инициативы не обязательно согласовывать с кем-то.

**О.Г. Румянцев.** А мы здесь не обязываем никого, Владимир Константинович, мы предлагаем. Наше дело как законодательного органа предложить Конституционной комиссии Съезда, которую мы опять же не вправе обязывать, и Президенту, которого мы тоже не вправе обязывать, согласовать проекты Конституции. Еще раз повторяю, что мы опираемся при этом на то, что такое поручение дано восьмым Съездом. Мы свою часть пути прошли: Конституционная комиссия 7 мая утвердила основные положения своего проекта на пленарном заседании, направила их Президенту. Прошло уже три недели, мы никакого ответа не получили, кроме альтернативного проекта Конституции. Мы еще раз терпеливо проходим свою часть пути, предлагаем Конституционной комиссии и Президенту все-таки согласовать основные положения двух проектов.

**В.К. Варов.** И третий вопрос, Олег Германович. Вам не кажется, что в духе этого проекта постановления, а главное — нашего опыта, приобретенного и в Верховном Совете, и на Съезде, это продлит обсуждение конституционного вопроса до ноября 1993 года (а я боюсь — до 1994 года), то в ноябре (когда Вы один из вариантов предлагаете принимать в пер-

вом чтении) в России в лучшем случае нечего будет принимать, а в худшем — принимать будет некому?

**О.Г. Румянцев.** Владимир Константинович, я могу высказать свою точку зрения, но сейчас сошлюсь на мнение субъектов Федерации. Субъекты Федерации в своих решениях не ставят задачу немедленного принятия Конституции. Им действующая Конституция жить не мешает, равно как она не мешает очень многим другим. Мешает она только... Вы знаете кому.

Не буду конкретизировать, чтобы, не дай Бог, кого-то не обидеть.

Действующая Конституция никому не мешает. Конституционный Суд выносит решения. Не далее как сегодня Конституционный Суд вынес решение по Мордовии и подтвердил, что указ Президента в очередной раз не соответствует Конституции. У нас продолжается жизнь в правовом государстве, которое мы с вами создаем. Продолжается... И стремление быть подчиненным праву у нас должно быть обязательным для всех. Поэтому, мне кажется, коль скоро 29 апреля мы решили созвать Съезд 17 ноября, то нет никакой необходимости сверхсрочного созыва. Разве что только опасение, что Вице-президент может стать исполняющим обязанности, но это не правовой, а политический момент. Я считаю, что на это не надо ссылаться и спокойно готовиться к тому, чтобы Съезд достойно выполнил свою миссию перед народом.

**Председательствующий.** Второй микрофон, пожалуйста.

**В.И. Морокин,** Кировский территориальный избирательный округ, Республика Татарстан, член Совета Республики.

Уважаемый Олег Германович! Мне все больше и больше импонирует Ваша последовательность, и в этих вопросах я Вам желаю побольше твердости...

**Председательствующий.** Вопрос задавайте.

**В.И. Морокин.** Это вопрос. Теперь по пункту 11. Уважаемый Олег Германович! Имеет ли смысл Верховному Совету конституировать учредительное собрание, даже вот в такой постановке вопроса?

**О.Г. Румянцев.** Вы имеете в виду пункт 12?

**В.И. Морокин.** Да, пункт 12. Вот сейчас, когда собственно учредительное собрание, как говорится, через день-два начинает работать... Возможно, сделать эти изъятия? Видимо, и Вы даже при всем хорошем уровне Вашей правовой подготовки не сможете объяснить, чем отличается депутат от члена учредительного собрания. Ведь придут те же люди. То есть где изъян формулы принятия Конституции?

**О.Г. Румянцев.** Владимир Иванович, я понимаю Ваши сомнения. Но дело в том, что мы должны оказать определенное давление и на Съезд.

Почему? Мы же предлагаем вносить проект, который совместно согласовали Президент, Верховный Совет, Конституционная комиссия и две трети субъектов Федерации. Вы представляете, каково будет: все согласны, а Съезд вдруг не согласен! В таком случае формой определенного давления будет рекомендовать Съезду делегировать свое право принятия Конституции. Это вполне соответствует действующей Конституции: делегировать специально созываемому органу. Но я предлагаю это только для обсуждения, как форму определенного давления, чтобы не говорили, что мы видим исключительно возможность принятия Конституции только на Съезде. Почему? Он может делегировать...

**Председательствующий.** Третий микрофон, пожалуйста.

**Г.М. Бенов,** *Тихорецкий национально-территориальный избирательный округ, Краснодарский край, член Совета Национальностей.*

Олег Германович! У меня вопрос по пункту 1: «В ходе согласования исходить из необходимости сохранения гражданского мира...» и так далее до конца абзаца. Как Вы считаете, вот эта обязательность согласования для сохранения гражданского мира и устойчивости конституционного строя не приведет ли к тому, что сегодня проект президентский... Я возьму только один раздел — о его правах. Они — по максимуму. Больше не бывает. В мире вообще такого не было никогда... Как Вы считаете, компромисс должен иметь какой-то разумный предел?

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый депутат Бенов! Я исхожу из того, что мы находимся в очень сложной ситуации. Выступая вчера, Шумейко в очередной раз заявил, что не может быть и речи о рассмотрении проекта Конституционной комиссии. Вот такая подобная нетерпимость очень опасна. И если Верховный Совет будет выгодно отличаться от Шумейко, думаю, это пойдет на пользу восстановления нашего престижа, нашего авторитета среди избирателей. Поэтому эта запись мне кажется принципиально важной. Мы говорим о согласии, другая сторона говорит о войне. Филатов мне в разговоре сказал: мы вам объявляем войну. А мы не объявляем войны, мы говорим о гражданском согласии, и здесь должны это подчеркнуть.

**Председательствующий.** Третий микрофон, пожалуйста.

**Г.М. Бенов.** И по пункту 8. Мы согласовываем только два проекта. Есть еще альтернативный проект, разработанный фракцией «Коммунисты России». Он должен быть опубликован. Но я знаю, что он передан в Конституционную комиссию. Как вы и Конституционная комиссия считаете: этим постановлением он полностью игнорируется? Получается, что альтернативный проект вообще не имеет права на жизнь, не имеет права, чтобы с ним народ тоже познакомился. Ведь в нем учтены мно-

гие решения Съезда... Как на это смотрит Конституционная комиссия и Вы лично?

**О.Г. Румянцев.** На самом-то деле у нас гораздо больше проектов, которые внесены субъектами, имеющими право законодательной инициативы. Наряду с проектом Конституционной комиссии, утвержденным Съездом, проекты внесли Президент, фракция «Коммунисты России», Российская Коммунистическая партия, несколько субъектов Федерации, две-три партии, например, христианские демократы, патриотические организации и так далее. То есть либо мы тогда пишем все, что мы обязаны обсуждать, либо исходим из того, что есть проект Конституционной комиссии. Но мы-то исходим из того, что есть законодательная инициатива Президента и Президент как всенародно избранный глава государства обладает законодательной инициативой, которую нельзя не выделить из всех остальных. В то же время я считаю, что при доработке и согласовании авторы всех альтернативных проектов будут иметь полное право участвовать в этом согласовании. В свое время со Слободкиным мы работали три недели в Архангельском и согласовали многие предложения в области социально-экономических прав.

**Г.М. Бенов.** Олег Германович! Я понял, Вы согласны, что в этом постановлении нам тоже надо отразить свою позицию в отношении альтернативных проектов Конституции.

**О.Г. Румянцев.** Можно добавить: «а также наличие иных альтернативных проектов, представленных субъектами с правом законодательной инициативы».

**Председательствующий.** Четвертый микрофон, пожалуйста.

**М.И. Этгырынтына,** *Чукотский национально-территориальный избирательный округ, Чукотский автономный округ, член Совета Национальностей.*

Олег Германович! У меня вопрос очень простой. В пункт 1 постановления записано: «Предложить Конституционной комиссии согласовать с Президентом Российской Федерации...». Мы с Президентом согласовываем проект, который он представил в порядке законодательной инициативы или как председатель Конституционной комиссии, избранный на Съезде? Так с каким Президентом мы это согласовываем? Как с бывшим или с действующим председателем Конституционной комиссии или с Президентом, который проявил законодательную инициативу как Президент?

**О.Г. Румянцев.** Конституционная комиссия принимала два решения. 16 октября прошлого года Конституционная комиссия одобрила проект Конституции с поправками Президента. 16 октября 1992 года, перед вы-

несением на седьмой Съезд. Основные положения Конституционная комиссия одобрила уже в третий раз недавно — 7 мая 1993 года. Ясно, что Конституционная комиссия будет согласовывать свой вариант с Президентом, который внес в Конституционную комиссию свой вариант. В каком качестве? Я считаю, что в качестве Президента, конечно же. Он внес не как председатель Конституционной комиссии свой последний проект 6 мая. Он это сделал как Президент Российской Федерации. Поэтому согласовывать надо как с Президентом Российской Федерации.

**М.И. Эттырынтына.** Ясно. Олег Германович! Вот для потомков: Президент Российской Федерации является председателем Конституционной комиссии, утвержденной на Съезде?

**О.Г. Румянцев.** Является, хотя последнее пленарное заседание 7 мая было им объявлено незаконным, но это я отношу только к тому, что его в очередной раз «подставили» шептуны. Я уверен, что, разобравшись, он убедился в том, что это было абсолютно правомерное заседание, которое принимало решение при наличии кворума и так далее.

**М.И. Эттырынтына.** Ясно. Спасибо. И небольшое уточнение «для юридической чистоты» по Варову. Президент Российской Федерации не всенародно избранный, а избранный менее чем половиной населения Российской Федерации.

**Председательствующий.** Пожалуйста, пятый микрофон.

**В.А. Бойко.** Олег Германович, конечно, очень привлекает Ваше предложение идти по пути компромисса к согласию, к совместной работе над проектом Конституции. Но для того, чтобы это сотрудничество развивалось, нужно, чтобы как минимум президентские структуры хотели сотрудничать, тем более что Верховный Совет предлагает такой вариант. Это как минимум. А как максимум надо еще, чтобы все остальные субъекты права приняли участие в согласовании какого-то одного проекта, коль существует уже столько альтернативных проектов. Это нормальный путь, демократичный, я его приветствую всей душой. Как Вы полагаете, для того, чтобы это сотрудничество продолжалось, надо, чтобы в нем участвовали все стороны, которые я назвала? А если не будет такого желания к сотрудничеству со стороны президентских структур, Вы можете предложить иной вариант дальнейшего развития конституционного процесса?

**О.Г. Румянцев.** У этого вопроса, уважаемая Вера Александровна, есть две стороны. Одна сторона морально-политическая, а другая сторона правовая. Морально-политическая, как я уже сказал, отвечая депутату Бенову, состоит в том, что мы желаем встать над сегодняшними разногласиями и предложить сотрудничество, откликаясь, таким образом, и

на просьбы субъектов Федерации, настаивающих на согласовании конституционного процесса. Такова морально-политическая сторона обязательна для нас в сегодняшней трудной ситуации. А правовая сторона состоит в том, что Президент не только хочет или не хочет сотрудничать, Президент обязан сотрудничать. Почему? Потому что принцип разделения властей — это как бы принцип недоверия граждан к той или иной отдельной ветви власти (они доверяют всей государственной власти в совокупности — в ее разделении и взаимосвязи). Поэтому я глубоко убежден в том, что Президент, подчиняясь законам, подчиняясь законным постановлениям Съезда и Верховного Совета, тем самым сотрудничает с законодательной властью. Если он им не подчиняется, как, например, в случае указа по Мордовии, нарушившего Конституцию, то уже судебной властью делаются соответствующие выводы.

**Председательствующий.** Шестой микрофон, пожалуйста.

**М.А. Митюков,** *председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству.*

Дорогой Олег Германович, не кажется ли Вам, что Вы обрекаете нас на путь иллюзий и утопий? Этот проект был бы хорош 2 мая, но не 2 июня. Сейчас необходимо думать уже не об этом, а о том, как принять Конституцию, то есть вместо этого постановления подготовить и принять закон о порядке принятия Конституции. Мы от процесса доработки уже отстали, бежим вприпрыжку, кого-то догоняем.

**О.Г. Румянцев.** Михаил Алексеевич, я могу ответить только одно: в отличие от Вас я не впал в эйфорию цейтнота времени. А концепция цейтнота времени навязывается нам известной стороной. Почитайте первую страницу вчерашней «Правды». Если Вы впали в цейтнот времени, то я не в цейтноте времени, до 17 ноября очень много времени. Если Вы торопитесь уже в сентябре к перевыборам, то мы не торопимся. Это первое.

А с тем, что Вы говорите, я полностью согласен. Посмотрите пункт 10 проекта постановления. «Для определения порядка голосования на Съезде народных депутатов Российской Федерации по принятию новой Конституции Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации — то есть, прежде всего, Комитету по законодательству — внести от имени и по поручению его палат на указанный Съезд проект закона Российской Федерации о дополнении части первой статьи 185 Конституции». Не этот маленький закон, который по ошибке сюда попал, а как раз закон о порядке принятия Конституции. (Михаил Алексеевич, я Вам отвечаю, а Вы не слушаете.) Значит, внесение изменений в статью 185 Конституции — это и есть задача Комитета по законодатель-



ству, определенная пунктом 10 данного постановления. Так что я с Вами полностью согласен — эта задача здесь определена.

**Председательствующий.** Пройдем еще один круг? Первый микрофон, пожалуйста.

**Б.Т. Большаков,** *Фрунзенский территориальный избирательный округ, Ивановская область, член Совета Республики.*

Уважаемый Олег Германович, в ранее действующей Конституции заложен принцип разделения властей, я думаю, что он будет действовать и далее. В вашем же проекте постановления о порядке согласования проекта Конституции Российской Федерации судебная власть практически не упоминается. Мы учитываем общественные организации, партии, субъекты Федерации, исполнительную власть, представительную власть, а судебная власть потеряна. Не считаете ли Вы это недостатком данного постановления?

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый Борис Терентьевич, мне кажется, отрывать судебную власть от ее непосредственного дела, вовлекать ее в процесс согласования было бы неправильным. В то же время обращаю Ваше внимание, что Конституционный Суд Российской Федерации представил в Конституционную комиссию официальное письмо Председателя Зорькина с обширнейшими поправками к проекту Конституции, обширнейшую критику президентского проекта, и мы это учитываем. И все же отвлекать Конституционный Суд на согласование было бы, наверное, ошибкой. Другое дело — привлечь Конституционный Суд, чтобы он дал заключение о том, кто сегодня по действующей Конституции имеет право принимать новую Конституцию. Если бы такое заключение было, тогда стало бы ясно, что бесчисленные заявления наших администраторов о том, что Съезд не вправе принять Конституцию, о том, что только Президент установит окончательный порядок принятия Конституции, просто-напросто неконституционны — это будет подтверждено заключением Конституционного Суда. Лично я такое ходатайство намерен направить в Конституционный Суд во вторник.

**Б.Т. Большаков.** У нас судебная власть состоит не только из Конституционного Суда.

**Председательствующий.** Не надо полемики.

**О.Г. Румянцев.** Я согласен, что может быть согласование, но в рабочем порядке.

**Председательствующий.** Второй микрофон, пожалуйста.

**Д.С. Бубякин,** *Вилюйский территориальный избирательный округ, Республика Саха (Якутия), член Совета Республики.*

Уважаемый Олег Германович, если верить сообщениям газет, то в настоящее время ведется очень массивная работа по сбору подписей депутатов, работающих в структурах исполнительной власти, чтобы провалить предстоящий Съезд. Они пишут, что у них собрано около 300 подписей, а надо 350. Таким образом, они хотят провалить работу следующего Съезда. Если этой группе депутатов, работающих в исполнительной власти, удастся собрать столько подписей, готова ли Конституционная комиссия рекомендовать Верховному Совету предпринять демарш, чтобы спасти депутатский корпус?

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый Дмитрий Софронович!

Я могу лишь выразить самое глубокое сожаление. Хорошо, что здесь присутствует депутат Варов, он довольно часто ходит к Президенту и к тому окружению.

**Д.С. Бубякин.** Да, «пасется» в Кремле.

**О.Г. Румянцев.** Минуточку. Я хочу сказать, что если наносятся бездумные удары по российскому Съезду, возникает ощущение, что забыли печальный опыт Союза. Мы сами в этом участвовали, наша победа над союзными органами власти, я считаю, является пирровой победой. И столь же пирровой победой будет победа Юшенкова, Варова и других над российским Съездом. Это будет пиррова победа, я прошу геростратов помнить об этом. И хорошо, что Вы об этом сказали.

**И.Е. Галушко,** *Райчихинский территориальный избирательный округ, Амурская область, член Совета Республики.*

Олег Германович, в пункте 4 записано: «Учесть в едином проекте Конституции Российской Федерации предложения полномочных представителей... принятые Конституционным совещанием». Конституционное совещание — это не конституционный орган, а Вы предлагаете нам его признать. Я думаю, что из-за этих строчек постановление не будет принято.

**О.Г. Румянцев.** Я думаю, что это как раз одно из принципиальных положений этого постановления. Я бы просил этот пункт поддержать. Почему? Тем самым мы, Верховный Совет, государственная власть, обращаем внимание на рекомендации совещательных органов. Здесь записано: «...принятые Конституционным совещанием... а также иными совещательными органами». Я еще раз повторяю, что Конституционное совещание собрано Президентом для того, чтобы ему посоветовали что-то. Там так и сказано: все поправки Конституционного совещания сдаются Президенту. Мы считаем, что мы будем вправе рассмотреть и либо учесть, либо отклонить. Здесь не сказано: безусловно учесть. Мы вправе

будем рассмотреть, учесть или отклонить предложения Конституционного совещания.

Государственные деньги на это тратятся, бюджетные деньги тратятся. Люди будут работать, выработать какие-то предложения. Было бы неправильно по отношению к налогоплательщикам не обратить внимание на труд нескольких недель. Но мы настаиваем на формулировке: «а также иными совещательными органами».

**Председательствующий.** Четвертый микрофон, пожалуйста.

**Е.В. Юганов,** *Невельский территориальный избирательный округ, Псковская область.*

Уважаемый Олег Германович! Не кажется ли Вам, что первый пункт умаляет роль самого Верховного Совета в решении этой проблемы. Мы только апеллируем к Конституционной комиссии. Вдумайтесь в смысл.

**О.Г. Румянцев.** Роль Верховного Совета не умаляется, потому что мы сейчас предлагаем Конституционной комиссии согласовать эти рабочие органы. И согласование с Президентом и его командой — это будет рабочий процесс. Это второе Конституционное совещание 5 июня соберет как минимум 530 человек. А в рабочем порядке президентской команде мы пишем о совместной рабочей группе. Обязательно нужно согласовать. Я думаю, по двум третям расхождений мы найдем общие позиции. То, что не удастся согласовать, в дальнейшем в виде вариантов вынесем на всенародное обсуждение. Это даже хорошо, это позволит обществу включиться в обсуждение вариантов.

**Е.А. Амбарцумов,** *председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по международным делам и внешнеэкономическим связям.*

Олег Германович! Я согласен с тем, что Вы сказали в отношении морально-политического аспекта этой проблемы. Иначе говоря, надо сотрудничать с Президентом, надо преодолевать конфронтацию. И ряд пунктов Вашего проекта выдержан в этом духе. Ну, в частности, пункт 7, пункт 1 и некоторые другие. Но не кажется ли Вам, что первая часть пункта 11 (первый вариант) — «провести голосование по принятию Конституции в первом чтении» — означает затягивание конституционного процесса и, строго говоря, конфронтацию с Президентом? Это первый вопрос.

И второй вопрос.

**О.Г. Румянцев.** Я отвечу сразу на первый, поскольку... Так вот, по принятию в первом чтении. Я вижу в этом страховку от того, что Съезд (вы знаете) может в эмоциональном порыве внести какую-то ошибку в Конституцию, а ведь она принимается на длительный период. Это не пе-

реходный документ, это документ, который призван восстановить стабильность в России. И в этом смысле первое чтение как раз поможет, если ошибка будет допущена, через дальнейшее согласование ко второму чтению устранить эти недостатки.

**Е.А. Амбарцумов.** Ну, это затяжка процесса. И второй вопрос. В отношении созыва завтрашнего заседания Конституционной комиссии. Там две подписи, насколько я понимаю: Руслана Имрановича как заместителя Председателя и Ваша как ответственного секретаря.

**О.Г. Румянцев.** Нет, там три должно быть подписи. Подписал и Рябов Николай Тимофеевич — еще один заместитель.

**Е.А. Амбарцумов.** Николай Тимофеевич подписал, да?

**О.Г. Румянцев.** Эта телеграмма за тремя подписями. А к Вам, извините, пришла за двумя?

**Е.А. Амбарцумов.** По-моему, за двумя. Но это неважно. Вопрос вот в чем. Согласован ли этот созыв с Председателем Конституционной комиссии Борисом Николаевичем Ельциным?

**О.Г. Румянцев.** Я еще раз подчеркиваю, что по Положению о Конституционной комиссии ее заседания созываются Председателем или заместителем Председателя Конституционной комиссии. Это сложившаяся практика работы Конституционной комиссии. Мы в прошлый раз направляли приглашение, в ответ получили заявление, что оно неконституционное. В этот раз мы тоже направили приглашение Борису Николаевичу Ельцину на заседание Конституционной комиссии, но, я думаю, что ответ будет такой же. Мы исходим из сложившейся практики. Если сегодня эту телеграмму подписали Руслан Имранович, Николай Тимофеевич и Олег Германович (между тремя этими депутатами есть известные разногласия, но, тем не менее, мы все трое согласились созвать Конституционную комиссию), значит, мы считаем это важным. Я думаю, что депутаты на это отреагируют.

**Председательствующий.** Шестой микрофон.

**Е.К. Нестеров,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Саратовская область, член Совета Республики.*

Олег Германович, я положительно воспринимаю Вашу деятельность по отысканию какой-то логики или, если хотите, системы в той атмосфере политической истерии, в тех «страстях по Конституции», в которые мы, к сожалению, втянулись.

**Председательствующий.** Вопрос, пожалуйста.

**Е.К. Нестеров.** Но в то же время, почему бы в продолжение вопросов, которые здесь уже задавались, не решить еще один вопрос — о совмещении поста Президента и Председателя Конституционной комис-

сии? А именно, почему бы в рамках этого постановления не созвать в ближайшее время Съезд с одним вопросом: о переизбрании Председателя Конституционной комиссии?

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый депутат Нестеров! Я думаю, это как раз противоречило бы духу данного проекта постановления, потому что однажды на Съезде, по-моему, на седьмом, это предложение о переизбрании Председателя Конституционной комиссии вносилось депутатом Федосеевым, и тогда заместитель Председателя Конституционной комиссии призвал Съезд не делать этого, и Съезд согласился. В том и сила Конституционной комиссии, что ее членами являются и Ельцин, и Шахрай, и Степанков, то есть лица, возглавляющие разные ведомства, занимающие разные посты. Сила Конституционной комиссии как раз в том, что это не чисто парламентская структура, а структура синтетическая.

Я думаю, что переизбрание Председателя нанесло бы серьезный ущерб авторитету Конституционной комиссии.

**Председательствующий.** Ну, достаточно вопросов. Последний, да? Пожалуйста, первый микрофон.

**С.Н. Иванов,** *Октябрьский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Совета Республики.*

Надо приветствовать, Олег Германович, это постановление по духу: это наконец-то сотрудничество с Президентом и с Правительством, потому что мы отошли от первоначальной линии «Конституционная комиссия — Верховный Совет — Съезд», которую занимали. Она была, конечно, конфронтационной. Но меня волнует один вопрос, который мы в Рабочей группе так и не решили: «одобрить окончательный текст двумя третями субъектов Федерации». Субъект Федерации — это и Московский Совет народных депутатов, это и московский выборный глава администрации. Что значит «согласовать с субъектами»? Или достаточно решения большой сессии Совета, или обязательно нужно согласовывать, чтобы было единое мнение Совета и администрации? Тогда это действительно согласование. Если мы решили, что достаточно одобрить только на сессиях Советов, я думаю, это будет неправильно. Здесь необходимо разъяснить, что значит «одобрить двумя третями субъектов Федерации»?

**О.Г. Румянцев.** Сергей Николаевич, мы с Вами неоднократно спорили, что есть Конституция — правовой или политико-правовой документ. В этой связи Ваш вопрос опять же имеет политическую и правовую сторону. По правовой стороне. Статья 10 Конституции предоставляет право законодательной инициативы субъектам в лице их представительных органов.

**С.Н. Иванов.** Но это противоречит принципу разделения властей.

**Председательствующий.** Не надо полемику устраивать.

**О.Г. Румянцев.** И поэтому с чисто правовой, формальной стороны Конституция, ее проект — это, прежде всего, дело субъектов в лице их представительных органов.

Но с политической точки зрения, я считаю очень важным, чтобы это решение было согласовано на сессиях с участием глав администрации.

**Председательствующий.** Уважаемые члены Верховного Совета! Я хочу вам предложить следующий порядок работы. Пользуясь правом председательствующего на сессии, я этот вопрос снимаю с обсуждения вот по каким причинам.

Первая. Мы проект постановления получили только сегодня. Он, конечно, сложный, важный и необходимый, я бы добавил. Но мы до этого обсуждали его дважды, один из проектов постановления принимали за основу, по второму создавали, помните, рабочую согласительную депутатскую группу. Вновь ничего не получилось. Сейчас в ходе обмена мнениями от микрофона выступили 13 человек. Вы видите, что проект постановления воспринимается неоднозначно, требует уточнения и по срокам, и по отдельным положениям предлагаемых статей, и по отдельным формулировкам. Ясно, что он требует серьезной работы, вдумчивого чтения. Поэтому просьба такая: давайте, посмотрите его сегодня, а завтра, на утреннем заседании, если такое желание у Верховного Совета появится, мы к нему вернемся.

Поэтому я благодарю всех, кто принимал участие в обсуждении этого вопроса, задавал вопросы и отвечал на них, переходим к следующему вопросу повестки. *(Шум в зале.)*

*Из стенограммы совместного заседания палат ВС РФ от 4 июня 1993 г.*

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 4 июня 1993 г.

**Обсуждение вопроса о проекте постановления  
Верховного Совета Российской Федерации о порядке согласования  
и принятия проекта Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

[...]

**Председательствующий.** [...]

Пожалуйста, Олег Германович, начнем хотя бы обсуждать Ваш вопрос.

**О.Г. Румянцев,** *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Я не буду, уважаемые депутаты, останавливаться сегодня на проекте постановления, который вчера уже был представлен вам. Вчера были и ответы на вопросы, которые раскрывали суть этого постановления. Я просто напоминаю еще раз: это постановление исходит из того, что существует никем не отмененное решение восьмого Съезда, поручившего Президенту, Верховному Совету, Конституционной комиссии согласовать основные положения проекта Конституции с субъектами Федерации. Есть неотменное решение девятого Съезда, поручившего Верховному Совету принять порядок согласования Конституции с субъектами Федерации. Есть мнение подавляющего большинства республиканских, краевых, областных Советов, настаивающих на согласовании конституционного процесса. Сейчас в самых разных аудиториях проходят совещания по обсуждению проекта Конституции, вернее, разных проектов Конституции, в том числе совещание представителей субъектов Федерации, которое вчера завершило свою работу у нас здесь, в Верховном Совете. Мы подготовили четыре тома поправок к официальному проекту.

Предлагается принять это постановление, чтобы Верховный Совет продемонстрировал свое желание и выполнять решения Съезда, и до-

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 36 (часть 1). С. 20—22.

бую волю, направленную на согласование основных положений разных проектов Конституции, и на обеспечение подготовки ноябрьского Съезда, который (как предлагается в этом постановлении Съезду) рассмотрит в первом чтении и примет новую Конституцию.

Я прошу поддержать это постановление, которое помогло бы нам решить целый комплекс и политических, и правовых проблем.

**Председательствующий.** Есть ли вопросы? Первый микрофон.

**И.Е. Галушко,** *Райчихинский территориальный избирательный округ, Амурская область, член Совета Республики.*

Олег Германович, в пункте 5 первые две строчки: «По общему согласию Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии и более половины субъектов Российской Федерации... Опубликовывается и выносится на всенародное обсуждение». И последние четыре строчки пункта 7: «Проект Конституции Российской Федерации считается окончательно согласованным, если он получил одобрение Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии, Верховного Совета Российской Федерации и не менее двух третей субъектов Российской Федерации». Я бы предложил, чтобы и там, и там стояло: «двух третей субъектов Федерации».

**О.Г. Румянцев.** Нет, тогда мы не получим всенародного обсуждения. Сразу получить одобрение двух третей сейчас, когда не сняты довольно серьезные противоречия, — это значит вообще не получить всенародного обсуждения. Мы хотя бы половину наберем (а я надеюсь, что мы наберем половину), и тогда в течение трех месяцев состоится всенародное обсуждение. А уж потом выносить на Съезд для более солидного подкрепления положений проекта двумя третями.

**Председательствующий.** Второй микрофон.

**М.Б. Челноков,** *Измайловский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Руслан Имранович, у меня не вопрос, а, если разрешите, краткое выступление.

**Председательствующий.** Тогда попозже, сперва с вопросами закончим.

**М.Б. Челноков.** Хорошо, тогда я подожду.

**Председательствующий.** Третий микрофон.

**Б.В. Тарасов,** *Волжский национально-территориальный избирательный округ, Самарская область, член Совета Национальностей.*

Олег Германович, я к Вам с уважением отношусь и должен сказать, что Вы сумели подготовить такой хороший, с профессиональной точки зрения, проект, что его, по существу, можно уже представить в качестве



постановления открывающегося завтра Конституционного совещания. Тут принятие уже расписано чуть ли не по дням. Я Вас прошу ответить на вопрос... Вот завтра будет в «Правде» опубликован проект «советской» Конституции (ну так ее называют условно). Каким Вам представляется дальнейший ход событий? Получится ли тут что-то? Будет единый проект или нет?

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый Борис Васильевич! Я обращаю Ваше внимание на то, что в преамбулу этого проекта постановления по сравнению со вчерашним проектом внесены изменения. Вчера депутат Бенов обратил внимание на то, что есть проект Конституционной комиссии, есть новый президентский вариант и есть проекты от других субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. Поэтому вчера мы согласились и добавили в преамбуле: «а также других проектов, подготовленных в порядке законодательной инициативы...». Это означает не уступку, а означает только одно: мы согласовываем проект, а я еще раз подчеркиваю, что за последние дни — с 25 мая мы почти 10 дней сидели и работали — поступила масса предложений, поправок к проекту Конституционной комиссии, надеюсь, сможет принять какие-то решения в отношении дальнейшей судьбы этих поправок. Единый проект делается не для риторики, это отражает требования субъектов Федерации. Вам вчера раздали результаты анализа: подавляющее большинство Советов требует принятия согласованного текста. Все это не риторика, это абсолютно нормальная реакция на реалии.

**Б.В. Тарасов.** Каким образом Вы как Председатель Конституционной комиссии...

**О.Г. Румянцев.** Председатель Конституционной комиссии — Борис Николаевич.

**Б.В. Тарасов.** Секретарь, я оговорился. Как Вы мыслите создать единый проект, если есть проект, который завтра будет опубликован и который представлен в качестве основного?

**О.Г. Румянцев.** Я думаю, Борис Васильевич, что только таким способом: мы не будем делать ни революции, ни контрреволюции. Есть проект, основные положения которого одобрены шестым Съездом.

**Б.В. Тарасов.** Правильно.

**О.Г. Румянцев.** Давайте к нему поправки, на заседании Конституционной комиссии они будут рассмотрены, Верховным Советом они будут рассмотрены, затем они будут рассмотрены Съездом. Это процедура, которая предусматривается в соответствии с этим постановлением, абсолютно нормальная и логичная.

**Б.В. Тарасов.** Мы не можем игнорировать наличие еще двух, как минимум, проектов: президентского, о котором заявлено как об основном на завтрашнем совещании, и проекта, который имеет миллион подписей. У меня есть данные, что еще два проекта предложат.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый Борис Васильевич! В комиссии имеется 202 проекта, а не два, и вполне официально направленных. Решение шестого Съезда никто не отменял. В Верховном Совете никто не сомневает в том, какой проект является официальным. Направляйте свои предложения, они будут рассмотрены Конституционной комиссией, Верховным Советом и Съездом. Другого пути я лично не вижу. *(Шум в зале.)*

**Председательствующий.** Подождите с полемикой. Четвертый микрофон, пожалуйста.

**В.А. Боков,** *Куйбышевский национально-территориальный избирательный округ, Новосибирская область, член Совета Национальностей.*

Олег Германович, я просил бы ответить на вопрос, касающийся содержания пункта 6. Мы рассматриваем проект постановления Верховного Совета, в пункте 6 которого записано: «Верховному Совету Российской Федерации до 20 июня и до 10 октября 1993 года... внести свои предложения в Конституционную комиссию...». Понимаете, как это логически выглядит? Верховный Совет дает себе поручение внести предложения в Конституционную комиссию. Может быть, иначе сформулировать?

**О.Г. Румянцев.** Комиссия Съезда не подчиняется Верховному Совету.

**В.А. Боков.** А Верховный Совет...

**О.Г. Румянцев.** Я могу отвечать?

**В.А. Боков.** Конечно.

**О.Г. Румянцев.** Мы предлагаем Конституционной комиссии согласовать с Президентом до 30 июня основные положения единого проекта. Еще раз напоминаю, что 7 мая Конституционная комиссия утвердила перечень основных положений, 8 мая текст был опубликован в «Российской газете». Верховный Совет обсудит эти основные положения, внесет свои коррективы, свои замечания. Будем также надеяться, что в Конституционную комиссию поступят предложения по основным положениям проекта новой Конституции и со стороны Президента. Поэтому Верховный Совет вправе включить в повестку дня и до 20 июня рассмотреть основные положения, замечания по ним. Это те вопросы, которые мы уже здесь обговаривали: порядок формирования верхней палаты и другие. *(Шум в зале.)* Если есть поправки, пожалуйста, подкорректируйте, дайте свои формулировки. Нам казалось вполне корректным, что Вер-

ховный Совет устанавливает для себя своим же постановлением сроки направления в Конституционную комиссию своих предложений по основным положениям. Это совершенно естественно, потому что Съезд поручил и Верховному Совету, и Президенту, и Конституционной комиссии согласовать эти основные положения проекта Конституции.

**Председательствующий.** Может быть, принять очень короткое постановление? Первый абзац оставить таким, каков он есть. Во втором вместо «единого» записать «нового проекта Конституции». Третий, может быть, оставить.

**О.Г. Румянцев.** А что такое «нового», Руслан Имранович?

**Председательствующий.** И это, последнее. Да, и по итогам различных совещаний Верховному Совету или Конституционной комиссии разработать соответствующий график дальнейшего обсуждения, работы над Конституцией. Пункт 4 мог бы быть таким. И последний пункт — это те варианты, что Вы предлагаете, — обсудить Съезду. Эти варианты надо еще обсудить, и все, а остальное надо бы нам убрать.

**О.Г. Румянцев.** Вчера один из членов Верховного Совета предлагал принимать это постановление по пунктам... Тогда перед принятием каждого пункта можно было бы давать пояснения, потому что сейчас на слух принимать — возьмем первый, второй, седьмой — не совсем корректно. Если будут какие-то вопросы по отдельным пунктам, можно объяснять и принимать по пунктам. Так просто логичнее.

**Председательствующий.** Я понимаю, Олег Германович. Почему я это говорю? Проект постановления нам нужен, просто неудобно не принять, тем более, в два часа Конституционная комиссия... Но в таком виде, как здесь написано... Наша попытка детализации может привести к тому, что постановление не будет исполнено. Вот в чем дело.

**О.Г. Румянцев.** Я лично считаю, что если Верховный Совет установит график (а именно Верховный Совет имеет право устанавливать график), мы тем самым предвосхитим любые решения любых конституционных совещаний. Мы устанавливаем график: до 30 июня согласовать основные положения, сами будем участвовать в этом. Затем три месяца обсуждения. Затем в сентябре–октябре еще раз согласование. В ноябре первое чтение на Съезде.

Кто может покушаться на такой график, установленный Верховным Советом? Никто. И здесь детализации никакой нет. Здесь как раз нормальная, четкая схема. Чтобы не было более сомнений в том, каким может быть график прохождения проекта Конституции.

**Председательствующий.** Ну, хорошо. Давайте послушаем других депутатов. Пятый микрофон, пожалуйста.

**М.Л. Захаров.** Руслан Имранович, группа депутатов, специалистов высокой квалификации в деле конституционного законодательства, вместо того, чтобы вести все время дискуссию, проделала работу, о которой мы сейчас говорим. Мы подготовили объединенный проект Конституции.

**Председательствующий.** По моему поручению.

**М.Л. Захаров.** При вашей поддержке. Но инициатива была снизу.

Я прошу дать мне слово. Мы нашли другой путь принятия Конституции, полностью соответствующий действующей Конституции.

Мне хотелось бы, чтобы дали возможность доложить все соображения по этому вопросу. Мы не можем больше строить графики и думать, когда и что обсуждать. Нам надо делать дело.

Олег Германович! Мы убедились, что за три года (это, в общем-то, чрезвычайно большой срок) Конституционная комиссия (а точнее тот, кто ее возглавляет) не сделала за это время то, что обязана была сделать.

Мы просим (не знаю, дадут мне слово или нет), чтобы то, что подготовили...

**О.Г. Румянцев.** Я прошу воздержаться от подобных...

**М.Л. Захаров.** Подождите, Вам слово не давали.

**О.Г. Румянцев.** Я прошу Вас во время выступления воздерживаться от подобных выпадов в адрес уважаемых мною депутатов и экспертов Конституционной комиссии.

**М.Л. Захаров.** Да, спасибо. Я прошу, чтобы проект, который был подготовлен этой группой, был проведен в общеустановленном порядке, чтобы дали возможность его размножить, раздать депутатам, чтобы он был рассмотрен на Президиуме в этот понедельник, или через понедельник, чтобы он прошел комиссии и комитеты, и чтобы было нормальное обсуждение. А какой метод принятия Конституции? Если вы мне дадите слово, я его доложу.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемый Руслан Имранович! Я вынужден с трибуны Верховного Совета заявить протест против такой попытки «взорвать» конституционный процесс, ничуть не отличающийся от попыток президентской команды. Я хочу выразить свой протест в связи с выступлением члена Конституционной комиссии Захарова.

**Председательствующий.** Давайте поспокойнее вести себя. Если есть какие-то разумные предложения к проекту постановления, то почему бы нам их не принять. Но вообще-то лучше было бы сегодня принять. Михаил Львович, Вы ведь тоже могли с утра размножить, мы посмотрели

бы, о чем идет речь. Может быть, и Олег Германович согласился бы с целым рядом моментов, и я согласился бы, я тоже не видел Ваш проект.

Есть вопросы к Олегу Германовичу? Шестой микрофон, пожалуйста.

**С.Н. Иванов.** Уважаемый Олег Германович, мы с Вами вчера вроде бы договорились о том, что согласование с субъектами Федерации в лице представительных и исполнительных органов государственной власти... Однако в пунктах 5 и 7 просто говорится о субъектах Федерации. Не считаете ли Вы возможным в пункте 5 записать: «по общему согласию Президента, Конституционной комиссии и более половины субъектов Российской Федерации в лице их представительных и исполнительных органов государственной власти...». Далее по тексту. И в пункте 7 тоже последняя строка: «если окончательный текст получил одобрение Президента Российской Федерации, Конституционной комиссии, Верховного Совета, не менее двух третей субъектов Российской Федерации в лице их представительных и исполнительных органов государственной власти...». Это первый вопрос. Добавление в этот проект.

И по пункту 8. Окончательно согласованный единый проект Конституции публикуется для всеобщего ознакомления... Если текст окончательно согласован, то почему не может Президент, Председатель Конституционной комиссии внести его на Съезд? Тогда бы у нас был полный мир в этом вопросе.

**О.Г. Румянцев.** Сергей Николаевич, во-первых, дело субъектов Федерации, как им обеспечивать согласование — с участием глав администраций, без участия глав администраций. Я думаю, что мы не вправе указывать им, как им согласовывать внутри своих органов государственной власти проект Конституции.

Второе. Президент и без нашего постановления собирается вносить на Съезд свой проект Конституции. Он для этого завтра собирает свое совещание, чтобы затем на Съезд внести свой проект и показать, какой Съезд у нас плохой, потому что не принял почему-то его проект.

Поэтому мы предлагаем согласованный проект вносить вместе всем, кто достиг согласия вокруг него.

**Председательствующий.** Уважаемые коллеги! У нас сейчас перерыв, как мы договорились, на один час. Большая просьба во время перерыва поработать. Михаил Львович, о чем у Вас в проекте идет речь? Давайте размножим, посмотрим. Может быть, там ничего страшного нет. Я не видел его. У нас есть уже штук пять проектов. Что же, будет шестой. Давайте посмотрим.

Приятного аппетита. Перерыв на один час.



## ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### **О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации**

Принимая во внимание наличие проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией, основные положения которого одобрены шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации, Верховным Советом Российской Федерации, с поправками Президента Российской Федерации, в основном одобренными Конституционной комиссией Российской Федерации, проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, подготовленного по инициативе Президента Российской Федерации, а также других проектов Конституции Российской Федерации, подготовленных в порядке законодательной инициативы, Верховный Совет Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Предложить Конституционной комиссии согласовать с Президентом Российской Федерации не позднее 30 июня 1993 года основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации. В ходе согласования исходить из необходимости сохранения гражданского мира и согласия в обществе, устойчивости конституционного строя, государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации.

2. Включить в проект Конституции Российской Федерации Федеративный договор.

3. Учитывать при подготовке единого проекта Конституции Российской Федерации предложения:

полномочных представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных и иных

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

общественных объединений, религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей, научных центров, поступающие в Конституционную комиссию;

участников совещания представителей субъектов Российской Федерации, проходившего в Верховном Совете Российской Федерации с 25 мая по 3 июня 1993 года;

конституционного совещания, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 года N 718;

а также предложения иных совещательных органов.

4. Согласованный проект Конституции Российской Федерации Верховным Советом Российской Федерации публикуется и выносится на всенародное обсуждение сроком на три месяца. Соответствующие предложения граждан Российской Федерации учитываются Конституционной комиссией в едином проекте Конституции Российской Федерации.

5. Верховному Совету Российской Федерации до 20 июня и до 10 октября 1993 года завершить соответствующие этапы рассмотрения основных положений проекта Конституции Российской Федерации и внести свои предложения в Конституционную комиссию для их согласования в порядке, предусмотренном настоящим постановлением.

6. Установить, что проект Конституции Российской Федерации согласовывается между Президентом Российской Федерации, Конституционной комиссией, Верховным Советом Российской Федерации, республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом в месячный срок после окончания всенародного обсуждения.

7. Окончательно согласованный проект Конституции Российской Федерации публикуется для всеобщего ознакомления и на основании статьи 110 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России вносится на Съезд народных депутатов Российской Федерации, созываемый 17 ноября 1993 года для принятия этого проекта в первом чтении.



Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации

Р. И. ХАСЕУЛАТОВ

Москва, Дом Советов России

4 июня 1993 года

№ 5110-1

**Порядок проведения пленарного заседания  
Конституционной комиссии Российской Федерации  
4 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

Начало заседания 14.00

1. Вступительное слово заместителя Председателя Конституционной комиссии Российской Федерации, Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова.

(14-00) — (14-15)

2. Информация Ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева «О поправках, подготовленных на основе проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, направленного Президентом Российской Федерации в Конституционную комиссию 6 мая 1993 года, и рекомендуемых Рабочей группой Конституционной комиссии для внесения в проект Конституции Российской Федерации».

(14-15) — (14-30)

3. Обсуждение поправок. Принятие решения.

(14-30) — (15-30)

4. Заключительное слово председательствующего.

(15-30) — (15-40)

**РЕГИСТРАЦИЯ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, ЧЛЕНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ,  
ПРИБЫВШИХ НА ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ<sup>2</sup>**

Фамилия, имя, отчество

1. Ельцин Борис Николаевич			
2. Хасбулатов Руслан Имранович	то 137	+	
3. Рябов Николай Тимофеевич	то 617	+	
4. Адров Валерий Михайлович	то 275	+	с 4-16.06
5. Амбарцумов Евгений Аршакович	то 53	+	
6. Аношкин Борис Петрович	то 262	+	с 5-8.05 с 4-16.06
7. Арсланова Фануза Шарафиевна	то 729		

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

<sup>2</sup> Архив ФКР.



*Регистрация н.д., членов КК РФ на заседании КК РФ от 4 июня 1993 г.*

8. Атласов Виктор Григорьевич	то 334	+ 4-11.06
9. Аюшиев Болот Ванданович	то 159	+ 2-10.06, с 11-16.06
10. Бабурин Сергей Николаевич	то 539	+
11. Бадмаев Санал Алексеевич	нто 102	
12. Баловнев Владислав Петрович	то 442	+ 3-16.06
13. Батагов Теймураз Джетагазович	то 124	+ 3.06-7.06
14. Безруков Игорь Александрович	то 300	
15. Бигнов Рамиль Имамагзамович	то 738	
16. Боков Владимир Антонович	нто 58	+
17. Болотов Иван Антонович	то 494	
18. Большаков Борис Терентьевич	то 376	
19. Бондарев Василий Павлович	то 231	
20. Булдаев Сергей Николаевич	нто 92	+
21. Буслов Николай Гаврилович	то 502	+ 31.05-16.03
22. Варов Владимир Константинович	то 121	
23. Витебский Виталий Яковлевич	то 481	+
24. Волков Леонид Борисович	то 51	
25. Волынцев Алексей Аврамович	то 223	+ 30.05-18.06
26. Выучейский Вячеслав Алексеевич	нто 162	+
27. Габрусь Владимир Александрович	то 721	
28. Глотов Сергей Александрович	то 163	Болен
29. Данилина Вера Михайловна	то 714	+ 4-16.06
30. Дмитриев Юрий Яковлевич	то 836	
31. Елисейкин Станислав Агафонович	то 503	
32. Ермаков Виктор Федорович	то 137	

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

33. Ерошин Евгений Федорович	то 271	+ 4-18.06
34. Жилкин Александр Александрович	нто 26	
35. Захаров Михаил Львович	то 13	+
36. Захаров Михаил Михайлович	то 684	+
37. Засухин Сергей Федорович	нто 44	
38. Злобин Алексей Андреевич	то 412	+
39. Золотухин Борис Андреевич	то 46	
40. Иванов Николай Прокофьевич	то 881	
41. Исаков Владимир Борисович	то 655	
42. Капустянский Владимир Геннадьевич	то 561	
43. Кауфман Марк Матвеевич	нто 154	+
44. Кехлеров Сабир Гаджиметович	то 815	+
45. Ключвант Вадим Владимирович	то 758	+ 3.06-18.06
46. Ковалев Сергей Адамович	то 58	
47. Ковлягин Анатолий Федорович	то 573	
48. Кожокин Евгений Михайлович	то 21	+
49. Коков Валерий Мухамедович	то 812	+ 3-6.06
50. Копылов Александр Терентьевич	то 146	+
51. Кузнецов Анатолий Михайлович	то 515	
52. Леонтьев Анатолий Михайлович	то 891	+
53. Лукин Владимир Петрович	нто 9	
54. Любимов Вячеслав Николаевич	нто 68	+
55. Мазаев Владимир Дмитриевич	то 309	+
56. Макаркин Николай Петрович	то 839	+ 3.06-7.06
57. Маточкин Юрий Семенович	то 400	
58. Медведев Павел Алексеевич	то 56	

*Регистрация н.д., членов КК РФ на заседании КК РФ от 4 июня 1993 г.*

59. Митюков Михаил Алексеевич	то 212	+
60. Михайлов Сергей Андреевич	то 648	+
61. Москвич Юрий Николаевич	то 197	
62. Нестеров Евгений Константинович	то 632	+
63. Николаев Михаил Ефимович	то 897	
65. Никулин Игорь Петрович	то 367	
65. Ондар Чимит-Доржу Байырович	то 871	+
66. Пак Николай Васильевич	то 194	
67. Петухов Анатолий Васильевич	нто 32	+
68. Подопригора Владимир Николаевич	нто 135	
69. Румянцев Олег Германович	то 19	+
70. Рыжов Юрий Александрович	то 353	+
71. Рябов Александр Иванович	то 695	+ 4.06-16.06
72. Сабиров Мухаммат Галлямович	то 869	+ 3-16.06
73. Савин Николай Андреевич	то 451	
74. Селиванов Александр Геронтьевич	то 512	+
75. Слободкин Юрий Максимович	то 96	+
76. Стеликов Анатолий Иванович	то 420	
77. Степанов Виктор Николаевич	нто 106	+
78. Степанков Валентин Георгиевич	нто 32	+
79. Торопов Владимир Иванович	то 458	+
80. Туйков Владислав Иванович	то 674	
81. Федоров Антон Юрьевич	то 466	+
82. Федосеев Иван Васильевич	то 387	+
83. Хаматов Камиль Нургалиевич	то 399	
84. Хубиев Владимир Исламович	нто 156	

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

85. Хуыз Асланбий Исмаилович	нто 149	+ 4-6.06
86. Цанн-кай-си Федор Васильевич	то 299	+
87. Царев Алексей Юрьевич	то 555	+
88. Чаптынов Валерий Иванович	то 162	
89. Четин Иван Васильевич	нто 160	
90. Чурилов Валерий Андреевич	то 728	
91. Шахрай Сергей Михайлович	нто 10	
92. Шевченко Николай Петрович	то 287	В длительной командировке
93. Шейнис Виктор Леонидович	то 47	+
94. Шелов-Коведяев Федор Вадимович	то 49	
95. Шишкин Вадим Алексеевич	то 769	+ 3-16.06
96. Юганов Евгений Васильевич	то 593	+
97. Якубович Николай Дмитриевич	то 291	

СТЕНОГРАММА  
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 4 июня 1993 года

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов<sup>1</sup>*

**О.Г. Румянцев.** Поскольку пришел заместитель Председателя Конституционной комиссии, я хотел бы сейчас внести три предложения. Во-первых, чтобы Конституционная комиссия заслушала сейчас сообщение Председателя Верховного Совета в отношении и только что принятого Постановления и завтрашнего открывающегося совещания, то есть о продолжении конституционного процесса и участии в нем Конституционной комиссии, во-первых; во-вторых, о том, как Конституционная комиссия могла бы действовать завтра. Здесь я уже внес свое предложение. Мне кажется, что Комиссия сегодня могла бы принять решение — добиваться завтра содокладов к докладу Ельцина и Алексеева, во-первых, Председателя Верховного Совета, а во-вторых — представителя Рабочей группы Конституционной комиссии, кого определит Конституционная комиссия на сегодняшнем заседании. И третье — вам сегодня раздали некоторые поправки и предложения, которые мы вносим от Рабочей группы. Мы считаем возможным использовать положения более чем тридцати статей президентского проекта в нашем согласованном общем официальном варианте. Есть предложения от Рабочей группы, внесенные с участием субъектов Федерации. Я просто просил бы их эти поправки принять к сведению как основу для дальнейшей работы над ними. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Сейчас мы приняли Постановление, как вы знаете. Постановление Верховного Совета. Скорее всего, это Постановление, регулирующее отношения по согласованию — как согласовывать, как над ним работать дальше. Оно, кстати, принято было спокойно Верховным Советом, со всеми замечаниями. Еще не успели, наверное, его размножить: надо его быстро размножить и ознакомить. В общем, идея Постановления такова, что предлагается порядок работы над проектом Конституции и проектами Конституции в целях, дей-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР

ствительно того, чтобы в конечном счете постараться выработать единый проект Конституции. Даются и определенные рекомендации по срокам исполнения этой работы.

Достоинством как раз является то, что предлагается использовать наработки позитивные всех проектов Конституции. В этом смысле не ставится задача отторгнуть что-то от кого-то, делать ударение только на одном. Вы помните, на шестом Съезде удалось нам уйти от рассмотрения множества проектов Конституции, но дело в том, что теперь конфликты этих конституций, появление новых, неизбежно, поскольку президентская сторона сама нарушила эту неустойчивую стабильность, когда мы могли все вместе добиваться консенсуса на базе совершенствования одного, вроде бы официального, проекта. Так что вряд ли с этим теперь далее что-то получится. Поэтому и в выступлении, когда мне делали наставления по поводу нашего завтра представления на этом совещании, как раз эта мысль, что, конечно, Верховный Совет должен сделать все для того, чтобы обеспечить принятие такого проекта Конституции, который бы устроил всех, все общество и который был бы действительно общественным договором в полном смысле этого слова. Договором согласия, гражданского мира, а не наоборот. Не служил бы детонатором социального недовольства, политического недовольства. К этому мы, конечно, и должны, очевидно, стремиться, коль скоро такое очень серьезное совещание готовит Президент. И я подчеркнул, что именно с такой позиции, если там для нас отведена какая-то роль, мы и будем принимать в этом совещании участие. Хотя, конечно, если будут навязывать, я это сказал на Верховном Совете, некоторые из вас, наверное, слышали, если будут нам навязывать односторонний проект Конституции, мы столкнемся на референдуме, наверное, не с двумя проектами, а с тремя, о чем мне приходилось говорить. К тому же люди, конечно, имеют свои законные права требовать именно такого проведения референдума.

Было бы лучше, конечно, если бы Конституцию приняли бы вот именно согласованную, с учетом мнений, настроения, направленности, каких-то размышлений всех социальных слоев. Возможность-то ведь есть примирения в обществе. Есть. Поэтому, наверное, не стоит навязывать излишне идеологизированную однонаправленную такую Конституцию.

Вот приблизительно то, что я говорил и получил соответствующее одобрение. Я не знаю технологию этого совещания. Мне никаких документов не давали. И я просил, чтобы, коль скоро я получил телеграмму от Президента, и Верховный Совет принял такое решение, я сегодня попросил, чтобы были приглашены все заместители Председателя Вер-

ховного Совета с тем, чтобы кто-то один всегда присутствовал в какой-то секции, может быть, чтобы руководство присутствовало там. И, естественно, излагало бы ту официальную линию, которая нам была сегодня поручена на Верховном Совете.

Для прессы. Кворум у нас имеется. Большинство — 52 человека — налицо. И если есть какие-то решения, даже и решения можем принимать.

В связи с этим что нам предстоит? Я еще раз к вам обращаюсь. Дорогие друзья, прошлый раз говорили, говорили, так и кроме одного мы нового постоянно действующего человека не получили. Нам нужны опытные люди. Нам нужно, чтобы здесь постоянно работали. Поэтому было бы хорошо, чтобы кто-то из вас перешел для дальнейшей работы. Плюс еще Захаров Михаил Львович тоже работает. Хорошие предложения имеются. Завершается работа. Может быть, сообщите, Михаил Львович? Пожалуйста.

**М.Л. Захаров.** Уважаемые члены Конституционной комиссии, настало время, когда нам надо дать ответ на простой вопрос: готова ли Конституция, которую разработала Конституционная комиссия, к тому, чтобы сказать, что мы ее принимаем с некоторыми поправочками, допустим, или не готова?

Мы создали группу специалистов, которые сказали, что Конституция, которая подготовлена Конституционной комиссией, по своему юридическому оформлению, по стилю написания и т.д. нуждается в коренной переработке. Сейчас нельзя говорить, что какую-то статью можно чем-то дополнить чуть-чуть, исправив какую-то редакцию. Надо заново глазами хороших специалистов посмотреть на всю Конституцию как целостный акт. Можно сказать, что в проекте Конституционной комиссии очень много прогрессивных, хороших решений, но, с другой стороны, есть очень серьезные дефекты, к обсуждению которых надо вернуться. Есть другой проект Конституции — президентский. Коротко так я скажу. Который имеет ряд положительных, прямо надо сказать, моментов, разработан хорошо, достаточно тщательно и который просто проигнорировать нельзя. Но, с другой стороны, конечно, президентская Конституция перечеркивает ряд институтов конституционных, которые должны нормально функционировать в нормально работающем развивающемся обществе.

Вот по нашей инициативе, которая была поддержана Председателем Верховного Совета, мы предложили следующее: давайте создадим рабочую группу из нескольких депутатов — специалистов-юристов, специалистов высокого класса. Во-первых, мы возьмем трех-четырех специа-

листов — не депутатов. Нельзя игнорировать то, что среди не депутатов есть очень толковые люди, которые могут внести большую лепту в подготовку Конституции.

Мы работали месяц, немножко поменьше, после опубликования проекта Конституции Президента. Проект Конституционной комиссии, естественно, у меня и у всех членов Конституционной комиссии был. Мы сейчас подготовили проект, я считаю, это проект Верховного Совета, Конституционной комиссии в том числе, на базе двух этих проектов. Он отработан по всем правилам юридической техники, учтено все, что было положительного, а очень много положительного в проекте Конституционной комиссии. Взять то, что можно взять из президентского варианта. И мне бы хотелось, вот у меня сейчас лежат экземпляры, чтобы члены Конституционной комиссии посмотрели вот такой совмещенный вариант. Не так, как мы привыкли думать — вот эту статью возьмем отсюда, эту оттуда и т.д. А совмещенный вариант и обработанный по всем правилам юридической техники. Я думаю, что это надо просто сделать, мы можем официально внести такое предложение, но мне бы хотелось, чтобы это предложение было осуществлено в рамках обычной процедуры, установленной в Верховном Совете, т.е. группа представляет, вопрос рассматривается на Президиуме, вносится в комитеты и комиссии, дается членам Конституционной комиссии и потом обсуждается так, как полагается.

Я думаю, что группа, которая провела такую обработку двух вариантов Конституции, еще раз подчеркиваю — в основу положен, конечно, проект Конституционной комиссии, это бесспорно совершенно. Никакого сомнения нет, что сам Федеративный договор должен войти в проект этой Конституции, и он практически вошел тремя самостоятельными главами и т.д. Вот, мне кажется, что это надо раздать, распространить, обсудить и сделать.

Я считаю, что мы больше не можем говорить, что надо делать, мы должны делать руками то, что нужно делать, и делать быстро.

Теперь второй вопрос, который я хотел вам доложить, это группа специалистов, куда, еще раз подчеркну, входят и народные депутаты, правда, мало, но специалисты — народные депутаты, пришла к выводу следующему, что нам надо определить порядок принятия Конституции, который отличается от того, который предлагает, не знаю, вся ли Конституционная комиссия или депутат Румянцев, ответственный секретарь комиссии.

Наши предложения очень простые. Мы понимаем, что отсутствие новой Конституции используется как красная тряпка, для того чтобы



экономический кризис превратить в политический тупик, политический кризис. Поэтому мы пришли к выводу очень простому, что откладывать принятие Конституции на несколько месяцев политически проигрышно для нормально функционирующей власти и очень выгодно для власти, которая хочет усилить свою власть, что, я называю своими именами, я думаю, вы хорошо представляете. Поэтому мы предложили следующий вариант. Я тезисно... проект постановления сегодня раздавался на Верховном Совете и у членов Верховного Совета, у депутатов, которые присутствовали на Верховном Совете, есть.

Первое. Надо исходить из того, что предлагаемое наше решение направлено на ликвидацию политического преодоления политического кризиса, но конституционным путем. Поэтому мы считаем, что поскольку в действующей Конституции, статье 185, предусмотрен только порядок внесения изменений в действующую Конституцию, на основании которой мы сегодня с вами живем, Съезд вполне закономерно может установить порядок принятия новой Конституции своим решением. Он вовсе не всегда, не обязательно должен соответствовать тому порядку, который определен в Конституции, но касается только внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию. Поэтому мы говорим: коль в Конституции действующей не определен порядок принятия этой Конституции, Съезд должен его определить. И мы предлагаем Съезду принять такое решение, что новая Конституция, учитывая, в общем-то, разброд политических мнений, принимается обычным большинством избранных народных депутатов Российской Федерации.

Второе, что мы предлагаем. Если Съезд не сможет принять Конституцию, проект Конституции, представленный первый раз, должна на Съезде же быть создана группа рабочая, которая в течение трех дней представит Съезду доработанный вариант, и Съезд повторно рассмотрит этот вариант, причем голосование будет проводиться в том же самом порядке. То есть если будет принято решение или отклонено решение, то такое решение принимается простым большинством, во всяком случае, не квалифицированным большинством. Я глубоко убежден, что Съезд, решая вопрос о принятии Конституции, примет ее. Но если все-таки Съезд не примет Конституцию, в общем, налицо, конечно, конституционный тупик. И вот мы предлагаем, чтобы в этом случае, если Съезд не примет Конституцию при повторном рассмотрении, чтобы он передал полномочия по принятию Конституции Верховному Совету Российской Федерации.

Теперь самое главное, что мы предлагаем. Какой же проект должен рассматривать Съезд? Он должен рассматривать проект, подготовлен-

ный Верховным Советом на базе проекта Конституции, разработанного Конституционной комиссией, раз, и проекта Конституции, подготовленного по инициативе Президента.

Я еще раз вас заверяю, что если вы посмотрите составленный вот этой ответственной рабочей комиссией специалистов, вы убедитесь, что в основном там основа, конечно, проекта Конституционной комиссии. Я думаю, что у подавляющего большинства членов Конституционной комиссии не возникнет возражений против подготовленного проекта вот этой рабочей группы.

Если, Руслан Имранович, Вы согласитесь, то мы, конечно, выверенный вариант подготовленной нами Конституции на основе двух вариантов размножим и можем раздать. Потому что выносить на обсуждение различные проекты — это обрекать наши усилия явно на неудачу. Давайте пересилим себя и будем считать подготовленный вариант рабочей группы, если этот вариант одобрит Конституционная комиссия, проектом Конституционной комиссии, но составленный с учетом ряда положений, которые хорошо разработаны в проекте Конституции, составленной по инициативе Президента.

Основные положения я не буду говорить, какие взяты из варианта Президента, но там есть хорошо разработанные моменты, которые заслуживали внимания и в переработанном виде включены в объединенный проект. Мне кажется, что сейчас не надо говорить о том, что нам надо составить какой-то общий проект, согласованный проект, а надо сразу перейти к обсуждению составленного уже, готового, согласованного проекта. Я вам даже скажу больше, что в процессе работы мы договорились с руководством Верховного Совета, что мы пригласим для предварительной беседы представителей Президента, мы это сделали. Серьезных разногласий по нашим предложениям не было. Значит, нужно, по-моему, начать действительно процедуру согласования, но ее начинать на совещании, где присутствуют 500–1000 человек, вовсе не надо. Должна быть процедура согласования на основе рабочих групп по пять человек максимум с нашей стороны и с президентской стороны. Я думаю, что непреодолимых барьеров к согласованию и подготовке согласованного проекта, конечно, не будет. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо. Во-первых, я тоже считаю, наверное, нам следует считать и этот проект или вспомогательный, это, естественно, документ или как угодно, назвать Конституционной комиссией, выполняемый в рамках Конституционной комиссии. Это я говорю специально, чтобы у нас здесь наши-то внутренние наработки не противопоставлялись друг другу.

**Из зала.** Не слышно.

**Председательствующий.** Нет, подождите. Я и говорю, для этого надо сперва раздать прочитать.

**Из зала.** Давайте обменяемся.

**Председательствующий.** Чего обмениваться, нет еще материала. Я поэтому говорю — нам же нельзя сразу топорщиться и отвергать. Может, хороший.

**М.Л. Захаров.** Руслан Имранович, можно я закончу? Я совершенно точно предполагаю, что если мы в течение короткого срока не сможем осуществить конституционную процедуру принятия Конституции, так как предусмотрено Съездом и так далее, то она будет принята, даже если мы этого не хотим. Значит, мы должны понять, что сейчас надо не откладывать Конституцию на осень, принятие я имею в виду, а форсировать вообще принятие конституционным путем. Другого выхода у нас нет.

Я думаю, что мы, когда будем рассматривать проект Конституции, который мы дадим на ваше рассмотрение, надо все-таки отрешиться от мелких разногласий и понять, что ради того, чтобы преодолеть конституционный кризис, мы должны пойти на какие-то внутренние среди нас компромиссы. Не сделаем мы этого, мы проиграем вообще по-большому. Сделаем — мы выиграем и оставим, в общем-то, конституционный процесс, который, в общем-то, сейчас зашел практически в тупик.

**Председательствующий.** Михаил Львович, Вы совершенно правы. Но дело в чем? Дело в том, что нет такого документа пока что. И то, о чем Вы говорите, никто ведь его не читал среди нас, идеального, за который можно было бы уверенно сказать. Если был бы такой документ, да, Господи, пусть бы Президент представил хоть третий вариант, четвертый. Если бы он устраивал общество, если бы мы здесь имели. Вопросов же нет. Поэтому вот так вот нас торопить изо всех сил, пока что нет никакого проекта нормальной Конституции, но ставить одновременно задачу все равно надо сегодня или завтра принимать, мне кажется, это неправильно.

Поэтому я всецело поддерживаю, я здесь ничего плохого не вижу, я считаю, что все, что Вы наработали, это тоже в рамках Конституционной комиссии. Поэтому надо, давайте раздавайте членам Конституционной комиссии... Мы не будем работать.

**М.Л. Захаров....**мы должны размножить, раздать.

**Председательствующий.** Вопросов нет. Никто препятствовать не будет, что Вы. Конечно нет, наоборот. Я считаю, еще раз повторяю, это нашим совместным документом.

**Участник (не представился).** Руслан Имранович, Вы нас поставите сейчас в такую ситуацию, что завтра на Конституционном совещании у нас нет ничего, кроме проекта Президента получается. И что мы вынуждены завтра обсуждать только проект Президента. Вот Вы в какую нас ситуацию сейчас поставили.

**Н.Т. Рябов.** Вносится инициатива, мы ее рассмотрим. Вот и все.

**Председательствующий.** Ну, конечно.

**Н.Т. Рябов.** Михаил Львович, у меня вопрос к Вам. Я как Вас правильно понял, Вы для работы над проектом, Вашей рабочей группы, взяли два — Конституционной комиссии и Президента, да? Два проекта. Я хотел уточнить. Вот, работали рабочие группы здесь при Конституционной комиссии и перелопачивали массу предложений субъектов Федерации. Вы использовали эти предложения, там их четыре тома, в общем-то, собралось, или нет?

**М.Л. Захаров.** Отвечаю. Мы использовали все предложения, предложения, которые вносились в процессе обсуждения проекта Конституционной комиссии, все предложения. Но это вовсе не значит, что мы их приняли. Но я Вам говорю, что подавляющее большинство тех соображений, которые были высказаны в процессе обсуждения здесь в Конституционной комиссии, в печати и так далее... Мы рассмотрели, мы рассмотрели многие предложения, которые высказывались при оценке Конституции президентской, составленной по инициативе Президента. Ну, Вы в этом можете убедиться тоже тогда, когда получите проект, подготовленный, вот, на базе двух проектов Конституции.

**Н.Т. Рябов.** Михаил Львович, ну зачем же параллельно шла работа, шла параллельно работа по соединению этих двух проектов. Почему Вы нам об этом не сказали?

**М.Л. Захаров.** Мы работали не параллельно. Дело в том, что работа идет совсем по-другому. Наша задача была: подготовить юридически безукоризненный проект, специалистами, вот смысл, который мы вкладывали. И учесть все то, что сейчас, вот сейчас здесь есть. Но работать таким вот путем, как Вы вот сейчас хотите работать, что вот это предлагается какая-то частичка какой-то статьи изложить в такой-то редакции, нельзя. Это не метод работы специалистов-юристов. Нельзя так работать. Конституция должна быть цельным документом. Ну, я думаю, что Вы труд оцените тогда, когда получите в общем... *(Не слышно.)*

**Председательствующий.** Михаил Львович. Я прошу Вас сейчас не задавать вопросы, нет документа. Давайте мы сперва посмотрим. Может быть, действительно большинство вопросов снимутся. Давайте спер-

ва познакомимся. Так ведь? Работа выполнена, будем считать в рамках Конституционной комиссии. Давайте знакомиться.

**М.Л. Захаров.** Безусловно, в рамках работы Конституционной комиссии и Верховного Совета.

**Председательствующий.** Конечно. Еще раз говорю: ну хватит!

**М.Л. Захаров.** Рабочая группа специалистов будет указана на титульном листе, этого документа. *(Шум в зале.)*

**Председательствующий.** Друзья, я еще раз призываю вас. Ну, разум не надо терять, ну, может быть идеальная Конституция, ну, давайте почитаем, ну что тут плохого? Вот я никак не могу понять. Так раздал бы и с утра говорю: раздайте, раздайте.

Теперь вот что. Так, у нас ведь тоже ограничено время. Проект предлагает Румянцев следующий. Давайте посоветуемся, я ничего, я только зачитываю. Такой небольшой проект постановления нам принять, принять участие в совещании в целях согласования основных принципов проектов конституции — первый пункт.

Второй пункт — принять участие... Предложить участникам совещания, открывающегося 5 июня в Кремле, заслушать дополнительно доклады, к докладам Ельцина и Алексева содоклады Хасбулатова и Румянцева. Я думаю, вот стоит ли это писать, я не знаю?

**О.Г. Румянцев.** А почему бы нет? Почему бы нет? Нет, и первый, и второй.

**Председательствующий.** Может быть одним, а то неудобно как-то?

**О.Г. Румянцев.** Нет, ничего неудобного нет.

**Председательствующий.** Первый пункт: принять участие в Конституционном совещании в целях согласования основных принципов проектов Конституции. Тем более, аналогичные решения приняты Верховным Советом.

**О.Г. Румянцев.** Я обращаю внимание членов Комиссии, что здесь, я понимаю, что у нас уже в Комиссии есть различные подходы, как некоторые у нас говорят, слишком твердую позицию занимают, а некоторые у нас как бы на согласии. Чтобы не возникало сомнений, откройте Указ Президента о Регламенте этого совещания, откройте некоторые иные, аналитические, так называемые материалы, и увидите, какую роль вам как Комиссии уделяют. Мы орган Съезда — Комиссия, мы с чем идем на это совещание? Если мы идем туда просто безропотно слушать и «одобрямс» говорить, — это одно дело. Здесь в этом проекте постановления первое: очерчивается мандат Комиссии, Комиссия участвует для согласования основных принципов, не для доработки Президентского проекта постатейно, а для согласования основных принципов. Это первое.

И второе. Мы этого согласования не получим, если у нас не будет нашего голоса слышно: голоса Верховного Совета, его официального представителя, и голоса Конституционной комиссии. Это тех, кого мы сейчас определим. Для этого мы должны иметь возможность содокладов.

И, мне кажется, что надо оба эти пункта поддержать, поскольку это мандат Конституционной комиссии.

**М.А. Митюков.** Олег Германович, Регламент разрабатывался за две недели, он разработан. Вот тогда Ваши предложения две недели назад, может, были уместны.

**Ю.М. Слободкин.** Нет, надо предлагать второй пункт и принимать, товарищи, с добавкой. И третий — заслушать доклад — это о проекте Конституции Советской Социалистической. Ну что Вы? Вы вообще унижаете себя, если даже Конституционной комиссии не будем предлагать заслушать доклад. Ну зачем тогда идти? Мы же не идем действительно только для того, чтобы заслушать, какой хороший их проект или чистить его... Мы же идем излагать свою позицию. Ну как же так? Конечно, второй пункт принимать надо.

**Участник (не представился).** И лучших докладчиков.

**Председательствующий.** Давайте вот эти два постановления вот с этими двумя пунктами примем все-таки. Мы не навязываем. Но все-таки, мне кажется, есть же это ж Конституционная комиссия, сформированная Съездом. Так, и, конечно, несмотря на трудности и противоречия с точки зрения, извините, формального и реального авторитета, его разве сравнишь с каким-то совещанием?

Первый и второй пункт вот так, как изложил его...

**Участник (не представился).** Там говорится об одном содокладе или о двух содокладах?

**Е.В. Юганов,** *член Конституционной комиссии.*

Руслан Имранович, позвольте мне?

Конечно, завтра будет обсуждаться не какая-то частная проблема, а общегосударственная проблема. И мы свою роль должны как-то просматривать. И в этом плане предложение о содокладе совершенно разумно. Только надо не о двух содокладах вести речь, а об одном содокладе. Об одном содокладе, тогда это будет воспринято лучше. И тогда мы эту линию отстоим. А если мы будем о двух содокладах говорить, мы потопим это предложение — и все.

**О.Г. Румянцев.** Почему предлагаются два содоклада? Потому что вчера решение Верховного Совета было назначить Хасбулатова официальным представителем Верховного Совета. Здесь могут быть содоклады с выступлением Президента Ельцина, а содоклад, со вторым содо-

кладом Алексеев будет говорить об основных принципах своего проекта. Здесь мы могли бы, — выбирайте, пожалуйста, может Рябов, Шейнис, может Румянцев сделать, — потому что Хасбулатов как Председатель Верховного Совета будет говорить о политическом значении происходящего конституционного процесса, по-видимому. Алексеев будет говорить о содержательных принципах. Поэтому, мне думается, что надо нам тоже иметь два содоклада там — и представителя Верховного Совета официального, и Конституционной комиссии. В этом смысле нельзя нам зауживать до одного, мне кажется, политического содоклада. *(Говорят одновременно несколько человек.)*

**Председательствующий.** Да, давайте примем вот так, как есть. Помоему, ничего страшного нет. Согласны? Консенсус? Принимается? *(Голоса.)* Так я зачитываю. Пожалуйста, еще раз зачитываю.

Первый проект. Принять участие в совещании в целях согласования основных принципов проектов Конституции.

Второе. Предложить участникам Конституционного совещания, открывающегося 5 июня в Кремле, заслушать дополнительно к докладом Ельцина и Алексеева содоклады Хасбулатова и Румянцева. *(Голоса.)*

**Участник (не представился).** *(Говорит в стороне от микрофона, не слышно.)*

**Председательствующий.** Так нет, тогда можно формулировку написать, как Вы предлагаете. Так что ли?

**Участник (не представился).** *(Не слышно.)*

**Председательствующий.** Да нет, вот мы же и говорим, пожалуйста. Я и говорю, что еще?

**Участник (не представился).** *(Не слышно.)*

**Председательствующий.** Сергей Дмитриевич, ну что Вы меня спрашиваете, как будто я организовал это совещание? Если бы мне вчера... Ну что Вы мне задаете вопрос? Если бы вчера Верховный Совет мне не поручил, я бы туда тоже не пошел. *(Шум в зале.)*

**О.Г. Румянцев.** Принять участие...

**Председательствующий.** Принять участие...

**О.Г. Румянцев.** С четко ограниченным мандатом согласования принципов... *(Шум, голоса.)*

**Председательствующий.** Так ведь называют же двух человек! Или Вы по принципу...

**О.Г. Румянцев.** А комиссия принимает участие, конечно...

**Председательствующий.** Тем более там, вот видите, участвуют... *(Говорят одновременно несколько человек, шум, не слышно.)*

**Участник (не представился).** *(Вдали от микрофона.)*

**Председательствующий.** Ну, хорошо. Что конкретно Вы говорите? Сергей, скажи, что ты хочешь сказать?

**Участник (не представился).** *(Без микрофона, не слышно.)*

**Председательствующий.** Здесь так и написано, в принципе... Ну как же?.. Ну, предложить участникам Конституционного совещания заслушать доклады...

**М.А. Митюков.** По пунктам голосовать предложение... Сначала первый, потом второй...

**Председательствующий.** Голосовать, да? По пунктам?.. Хорошо, по пунктам голосуем... Уважаемые коллеги, давайте тогда... У нас по первому пункту вроде бы большинство правильно, а вот по второму есть некоторое сомнение... Давайте я тогда по пунктам.

Первое. Принять участие в совещании в целях согласования основных принципов проектов Конституций. Прошу голосовать. Прошу опустить. Кто против? Два. Принимается. Спасибо. Первый пункт — видно было, что...

Теперь второй. Вот второй пункт я уже зачитывал, могу еще раз, — предложить участникам Конституционного совещания, открывающегося 5 июня, заслушать дополнительно к докладам Ельцина и Алексеева содоклады Хасбулатова, Румянцева. Прошу голосовать. Кто против?.. Ну чего, по-моему, нормально, принимается. Большинство принимает... Сколько? Семь, по-моему, да? Против. Восемь... Один воздержался.

**Голос.** Вопрос можно?

**Председательствующий.** Да это же мы предлагаем, в конце концов. Ну что там? Я не вижу тут такого конфронтационного момента... *(Шум в зале.)* Ну не дадут, Бог с ним. Но мы же должны... *(Говорят одновременно несколько человек.)*

**Голос.** Руслан Иманович...

**Председательствующий.** Мы не просим, мы предлагаем... Пожалуй-ста...

**В.Н. Степанов.** Руслан Иманович, можно мне несколько слов сказать?

Первая просьба была, Руслан Иманович, поскольку...

**Председательствующий.** *(Обращаясь к присутствующим, так как шум в зале)* Я прошу внимания.

**В.Н. Степанов.** Поскольку Михаил Львович рассказал сегодня, что есть еще какой-то вариант... Нам раздать сегодня вариант перед тем, как мы завтра пойдем на Конституционное совещание, в том числе и председателям Советов, с которыми Вы будете встречаться в 16 часов... С тем чтобы мы могли ознакомить сегодня наших представителей...



**Председательствующий.** Давайте раздайте... Виктор Николаевич, сидя говорите...

**В.Н. Степанов.** Хорошо... Это первое. То есть чтобы мы имели этот вариант. Почему? Потому что завтра Вы, возможно, будете об этом с Олегом Германовичем говорить, а мы ничего знать об этом не будем, то есть содержания. Это первое.

Второе. Ведь завтра может начаться процесс — приняли мы сейчас постановление, я воздержался по первому пункту от голосования. Почему? Для согласования общих принципов... Завтра, в принципе, может начаться не согласование принципов, а работа над президентским вариантом. И мы должны четко себе дать ответ на один вопрос: будем ли мы вносить на референдум в России два или три варианта или на Съезд проектов Конституции или будем выходить с одним проектом Конституции? Наш Верховный Совет, я просто информирую вас, завтра мы раздадим, наверное, попросим для всех раздать наше постановление. Мы сочли, что ни один из представленных проектов Конституции не может быть принят за основу. То же самое сделал Верховный Совет Саха Республики и ряд других, я знаю, Верховных Советов. Причем это не Президиум, а Верховный Совет.

Далее мы предложили Президенту и Верховному Совету выработать с участием полномочных представителей субъектов Федерации единый согласованный проект Конституции Российской Федерации. Поэтому если завтра самая большая группа, в которую будут входить по четыре человека от субъекта Федерации, это почти 350 человек, приступит к работе над проектом Конституции, тогда уже послезавтра будет поздно говорить о каком-то втором варианте. Я думаю, чтобы этого не произошло, чтобы не произошло потом развала, что Конституционная комиссия наша и Верховный Совет уважаемый будут готовить второй вариант, а субъекты Федерации будут вместе с Президентом готовить вот этот вариант президентский, учитывая самые положительные моменты варианта Конституционной комиссии и других предложений, тогда может получиться так, что... вы понимаете, о чем я говорю... И после этого будет проводиться работа где-то...

Поэтому, Руслан Иманович, речь идет о чем? Мы предложили процедуру в нашем Постановлении. Я вам вчера докладывал об этом... Николаю Тимофеевичу докладывал о решении Верховного Совета. Я бы хотел просто попросить понять сегодня всех, что, конечно, самый блестящий вариант, написанный, Конституции, не будет в России работать,

если (не будет принят)<sup>1</sup>, если не будут включены в этот процесс активно представители субъектов Федерации.

И, конечно, вот здесь нас разводить и сталкивать лбами друг друга, наверное, было бы не совсем этично. И я думаю, что на уровне сегодня федеральных органов власти и Президента, и Верховного Совета, и Правительства — и об этом мы говорим в нашем Постановлении Верховного Совета, даже требуем — нужно найти согласие. И я думаю, что если бы завтра мы нашли это согласие, а не просто развалили Конституционное совещание, — есть предложение развалить, можно, конечно, его развалить, уйти, собраться, увести своих представителей, можно скандал устроить там, увлечь за собой ряд политических партий, — но это не приведет сегодня к стабилизации обстановки в России. И сегодня слишком велика ответственность на каждом из нас именно за будущее России. Ведь в противном случае нам придется объявлять досрочные выборы и Верховного Совета, и Съезда. Кстати, у нас на сессии звучали предложения о том, чтобы переизбрать Съезд, поскольку этот Съезд (и Президента), поскольку они не в состоянии выполнить то решение, которое приняли, — подготовить согласованный проект Конституции.

Вот я хотел бы, чтобы вот здесь мы как-то определились.

Потом второе. Руслан Имранович, уважаемые коллеги, ведь сегодня всем понятно, есть ряд вопросов беспспорных... Это права человека. Как они написаны? Где-то расширить, где-то там чего-то более скорректировать точно. Это преемственность какую-то соблюсти, — кстати, у нас на сессии говорили об этом, — прав граждан, прав человека. Права народов определить, то, что было упущено в принципе в обоих проектах Конституции.

Далее. Ни у кого сомнений сегодня не возникает по части Федеративного договора. Есть некоторые нюансы, которые могут взорвать Конституционное совещание — это предложения краев и областей о повышении статуса.

Я думаю, здесь вот над этим сегодня надо сосредоточить наше внимание, потому что это один из взрывных моментов конституционного процесса. И второй взрывной — это разделение властей, то есть... не разделение, а система организации органов государственной власти.

О чем мы говорим? Ведь все здесь упирается в полномочия Президента, в полномочия Парламента, способы формирования, кто кого разгоняет, кто кого распускает.

---

<sup>1</sup> Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

И здесь нужно искать цивилизованные способы решения этой проблемы.

И Федеративный договор, я думаю, два ключевых вопроса, на которые мы должны дать ответ.

У меня лично полномочия действовать со всем уважением к Верховному Совету и не выходить за рамки этого Постановления. Я сегодня об этом сказал на совещании у Президента, правда, его не было. Сергей Александрович Филатов вел, сказал, что мы не можем выходить за пределы этого Постановления. Иначе Верховный Совет... ну он предупредил, что немедленно освободит меня и предсовмина от занимаемой должности.

То есть вы понимаете, процесс пошел слишком глубоко и далеко.

Я думаю, что в ряде Советов такие же решения приняты. Вот наши полномочия. Хотите считайтесь, хотите нет.

Но Россия — это не Садовое кольцо, это не Кремль и не Белый дом. Россия — это все субъекты Федерации.

И Конституция нам всем нужна. Вместе всем.

**Председательствующий.** Хорошо. Спасибо.

Уважаемые коллеги, я хотел бы знать, сколько среди нас членов Конституционной комиссии — участников завтрашнего совещания. Прошу поднять руку. Так, хорошо (много).

Так, позицию Верховного Совета вы знаете. Позицию субъектов Советов вы знаете. Поэтому я вас прошу не действовать так, как будто вы вот абсолютно суверенны в выражении своих желаний. Вот учитывать официальную позицию высших органов власти как на федеральном уровне, так и на республиканском, областном, краевом безусловно необходимо.

Другое дело, я полностью согласен, никаких там демаршей и пр. — это, наверное, совершенно ни к чему, в серьезной политике это не происходит, и мы должны добиваться действительно единства конструктивного взаимодействия. Но, естественно, сегодня мы уже достаточно свои позиции определили.

**В.Д. Мазасв.** Руслан Имранович, вопрос можно?

У меня вопрос один. Мы предлагаем согласование проектов. Но если завтра наше предложение будет отклонено, что делать Конституционной комиссии?

Я, например, мыслю так, что я уйду после того, если это предложение о работе по согласованию будет отклонено. Больше мне там делать нечего. А что будет делать Конституционная комиссия? Она будет работать в целом? Или каждая будет работать за себя?

**Председательствующий.** Конституционная комиссия будет работать как единый орган. Я об одном из направлений сегодня на Верховном Совете сказал. Если мы не получим понимания, не будем работать над единым проектом, мы начнем интенсивно, динамично разрабатывать идею парламентской республики, в полном ее классическом объеме.

Так что здесь, по-моему, обрисованы возможные пути в развитии конституционной реформы.

Кстати, это получит наверняка одобрение в обществе.

Ну что, друзья, давайте теперь готовиться. Сейчас у нас тоже совещание еще. Так, завтра встретимся. И я попрошу тогда Михаила Львовича, сейчас правильно сказал Виктор Николаевич, если у вас есть в записке какие-то идеи, давайте нас знакомить с ними.

Так, да?

Спасибо.



98

**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

04 - ИЮНЯ 1993 г. 21 № 888

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

Конституционная комиссия постановляет:

1. Принять участие в Конституционном совещании, открываемом 5 июня 1993 года в Кремле, в целях согласования основных принципов проектов Конституции Российской Федерации.

2. Предложить участникам Конституционного совещания заслушать дополнительно к докладам Б.Н.Ельцина и С.С.Алексеева содоклады Р.И.Хасбулатова (официального представителя Верховного Совета Российской Федерации) и О.Г.Румянцева (Ответственного секретаря Конституционной комиссии).

Заместитель Председателя  
Конституционной комиссии

Р.И.ХАСБУЛАТОВ

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 254. Л. 98.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ**  
по порядку дальнейшей доработки и принятия  
проекта новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>

*(Подготовлены в соответствии с Постановлением  
Верховного Совета Российской Федерации  
от 4 июня 1993 года «О порядке согласования и принятия  
проекта Конституции Российской Федерации»)*

1. Доработка основных положений проекта Конституции Российской Федерации совместной рабочей группой Конституционной комиссии и представителей Президента Российской Федерации с учетом предложений:

полномочных представителей федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных и иных общественных объединений, религиозных конфессий, товаропроизводителей и предпринимателей, научных центров, поступающих в Конституционную комиссию;

участников совещания представителей субъектов Российской Федерации, проходившего в Верховном Совете Российской Федерации с 25 мая по 3 июня 1993 года;

конституционного совещания, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 года № 718;

а также предложений иных совещательных органов.

Срок: до 20 июня 1993 года.

2. Рассмотрение основных положений проекта Конституции Российской Федерации:

а) на пленарном заседании Конституционной комиссии 21 июня 1993 года;

б) на заседании Верховного Совета Российской Федерации до 24 июня 1993 года.

3. Согласование с Президентом Российской Федерации основных положений проекта Конституции Российской Федерации.

Срок: до 30 июня 1993 года.

4. Доработка проекта Конституции Российской Федерации рабочей группой Конституционной комиссии с участием представителей Президента Российской Федерации, других федеральных органов государст-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.  
Материал Конституционной комиссии.

*Предложения по порядку доработки и принятия проекта новой Конституции РФ*

венной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Срок: до 17 июля 1993 года.

5. Рассмотрение доработанного проекта Конституции Российской Федерации на совместном совещании Верховного Совета Российской Федерации, Конституционной комиссии, полномочных представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Срок: 19–21 июля 1993 года.

6. Официальная публикация проекта Конституции Российской Федерации для всенародного обсуждения.

Срок: 1 августа 1993 года.

7. Всенародное обсуждение проекта Конституции Российской Федерации.

Срок: 1 августа — 1 ноября 1993 года.

8. Доработка проекта Конституции Российской Федерации, с учетом поступивших в ходе всенародного обсуждения предложений, Рабочей группой Конституционной комиссии с участием представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Срок: 1 сентября — 10 октября 1993 года.

9. Рассмотрение доработанного проекта новой Конституции Российской Федерации на совместном совещании Верховного Совета Российской Федерации, Конституционной комиссии, полномочных представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Срок: 11–16 октября 1993 года.

10. Согласование проекта Конституции Российской Федерации между Президентом Российской Федерации, Конституционной комиссией, Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик в составе Российской Федерации, Советами народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения.

Срок: до 1 ноября 1993 года.

11. Публикация согласованного проекта Конституции Российской Федерации для всеобщего ознакомления.

Срок: до 5 ноября 1993 года.

12. Рассмотрение проекта Конституции Российской Федерации на Съезде народных депутатов Российской Федерации.

Срок: с 17 ноября 1993 года.

**РАСПОРЯЖЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 5 июня 1993 г. № 419-рп<sup>1</sup>**

Включить в состав рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации, образованной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации»:

1. Румянцева О.Г.      ответственного секретаря Конституционной комиссии Съезда народных депутатов Российской Федерации
2. Яковлева А.М.      заведующего сектором Института государства и права Российской академии наук

**Президент Российской Федерации**

**Б.Н. Ельцин**

**Обращение к совещанию Советов всех уровней  
и Конституционному совещанию!<sup>2</sup>**

Уважаемые коллеги!

Нас заставляет обратиться к вам серьезная тревога за судьбу российской государственности в этот переломный для нее момент. К сожалению, продолжается конфликт федеральной законодательной и исполнительной властей. Это происходит вопреки итогам всероссийского референдума, на котором избиратели отвергли конфронтацию, высказавшись за достижение гражданского мира и согласия в государстве и обществе.

Сегодня и Президент, и Верховный Совет должны уважительно относиться к результатам всенародного волеизъявления, скорректировать свою политику, строить ее в интересах абсолютного большинства избирателей. На первый план выходит задача организации конструктивного сотрудничества всех ветвей власти.

Только на таких началах можно будет урегулировать взаимоотношения властных структур, сделать согласованные шаги по преодолению кризиса. В этом заинтересованы не только граждане нашей страны, уставшие от нестабильности и бесконечного выяснения отношений, но и должностные лица всех органов государственной власти. В конечном счете в этом заинтересованы и политики, стоящие у власти, чей подлинный авторитет определяется конструктивной созидательной деятельностью.

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2181.

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 281. Л. 12–13.



Сегодняшние реалии таковы, что часто решающее влияние на процессы, происходящие в стране, оказывают крайние точки зрения, граничащие с политическим экстремизмом. В этих условиях трудно проводить взвешенную линию, направленную на сотрудничество Президента и представительных органов власти.

Считаем недопустимыми необоснованные обвинения и некорректные выпады, с какой бы стороны они не исходили, в адрес высших органов государственной власти, ставящие под сомнение их легитимность. Это есть не что иное, как попытка возродить в обществе психологию непримиримости, взаимной подозрительности и враждебности.

Вовлечение Советов народных депутатов, других органов власти в политическое противостояние, в персональное, мелочное выяснение отношений ведет к их дискредитации, подрывает основы самой государственности. Многие регионы наглядно демонстрируют федеральным властям как нужно на деле взаимодействовать представительной и исполнительной власти, реально заботясь об интересах людей.

Считаем, что выходом из затянувшейся череды распрей и междоусобиц может стать совместное участие в конституционном процессе всех федеральных властей, а также органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации. В стороне от этого процесса не могут стоять и различные политические партии, и общественные движения.

Действующие институты власти, да и сама Конституция Российской Федерации не содержат препятствий для принятия нового Основного Закона. Анализ ситуации показывает, что, не выходя за эти рамки, вполне возможно выработать такую новую Конституцию, которая позволила бы согласовать и сблизить позиции всех участников конституционного процесса. В этом плане заслуживает поддержки идея проведения Конституционного совещания, ставящего [перед] собой задачу подготовки единого согласованного текста проекта новой Конституции Российской Федерации на основе проектов, представленных Конституционной комиссией и Президентом Российской Федерации. Только таким путем мы сможем создать Конституцию гражданского согласия. Субъекты Федерации должны участвовать в этом процессе непосредственно.

Подготовка единого согласованного текста проекта Конституции Российской Федерации позволит объединить конституционный процесс, что станет гарантом от разобщения и раскола общества. От нашей общей позиции будет зависеть, сумеем ли мы сохранить единство и целостность Российской Федерации, укрепить основы подлинного народовластия и разделения властей.

### **Народные депутаты<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> В оригинале имеются подписи девяти народных депутатов РФ. — *Примеч ред.*

**ЗАПИСКА  
СОПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ ТРУДЯЩИХСЯ  
ПО ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ  
ПОДКЛЮЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ  
И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИЛ К ПАРЛАМЕНТСКОМУ  
«КОНСТИТУЦИОННОМУ СОВЕЩАНИЮ»<sup>1</sup>**

Представительной власти на всех уровнях сегодня необходима поддержка социально и политически активных сил. Именно эти силы – в лице политических партий, профсоюзов, ассоциаций – обладают опытом работы как в среде избирателей, так и в средствах массовой информации, на различных форумах и «круглых столах».

Примером позитивной роли вмешательства общественных и политических организаций может служить вклад в конституционный процесс «круглого стола», за которыми встретились профсоюзы, либеральные демократы, центристы, социалисты и коммунисты. Наступательная позиция участников в сочетании с их определенным «политическим весом» способствовала смене президентской командой формулы «Конституционное собрание из одних представителей президентской вертикали для принятия новой Конституции» на формулу «Конституционное совещание с широким представительством всех ветвей власти и общественно-политических сил для обсуждения проекта новой Конституции».

Для использования этого, не задействованного пока парламентом «общественно-политического резерва», целесообразно:

- или провести 2 июня специальное совещание руководства Верховного Совета (прежде всего – Председателя Верховного Совета) с представителями широкого спектра общественных и политических организаций;

- или (как минимум!) пригласить представителей этих организаций на заседание Верховного Совета 3 июня, на котором должна быть окончательно сформулирована позиция парламента.

Главная задача для обоих вариантов встреч – обосновать позицию парламента таким образом, чтобы заручиться поддержкой основных общественных и политических сил. Необходимо также снабдить их представителями, участвующих в Конституционном совещании, необходимой аналитической и прочей информацией, включая позицию субъектов РФ.

Состав (необходимый, но возможно и расширение) приглашаемых представителей общественных и политических организаций:

1) политические партии: Народная партия свободной России, Союз «Обновление», Демократическая партия России, Российский социал-демо-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 281. Л. 8.

*Десять тезисов к Конституционному совещанию*

кратический центр (О.Г. Румянцев), Социалистическая партия трудящихся, Аграрная партия России (М.И. Лапшин), Компартия Российской Федерации (Г.А. Зюганов);

2) общественные организации: Федерация независимых профсоюзов, Московская федерация профсоюзов, Российский союз молодежи, Союз женщин России, Лига женских организаций, Российский совет трудовых коллективов, творческие союзы;

3) Федерация товаропроизводителей, Союз промышленников и предпринимателей.

Уточнение персонального списка возможно после появления данных о заявивших свое участие в Конституционном совещании 5 июня.

**Л.С. Вартазарова**

**ПИСЬМО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА  
РОССИЙСКОГО ДВИЖЕНИЯ  
ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ<sup>1</sup>**

Участнику Конституционного совещания

Направляем Вам «Десять тезисов к Конституционному совещанию», одобренные Первой общенациональной конференцией РДДР.

По нашему мнению, изложенные в тезисах предложения содержат стратегию демократического вывода страны из политического и конституционного кризиса.

Просим Вас изучить предложения РДДР и рассмотреть возможность объединения наших усилий для успешной работы Конституционного совещания.

**Председатель Исполкома РДДР**

**А. Киселев**

**Десять тезисов к Конституционному совещанию**

Гавриил Попов, Председатель Российского движения демократических реформ

Конституционное совещание соберется 5 июня. Вряд ли стоит сейчас напоминать, что идею такого совещания в качестве подготовительного этапа к Учредительному собранию в свое время активно пропагандировали РДДР и ряд других демократических движений и партий. Вряд ли стоит ловить на политических метаниях руководство «Демократической России»,

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 281. Л. 1–6.

которое в один вечер категорически настаивало на созыве Конституционного совещания без участия политических движений и партий, а на другой вечер уже одобряло такое участие. Сейчас самое главное — найти формулу Конституционного совещания, его концепцию.

### **Конституционное совещание**

Успех возможен только при очень жестком ограничении предмета совещания. На мой взгляд, каждая из пяти палат Совещания должна решить три главных вопроса:

— работать ли с проектом Конституции в целом или только с теми его разделами, которые нужны для принятия Закона о выборах и проведения выборов (это разделы о Президенте, Федеральном Собрании и Правительстве). Эти разделы могли бы составить конституционный закон. Итак: обсуждаем полный проект Конституции или его часть в виде Конституционного закона?

— какой из двух официально представленных проектов — Верховного Совета или Президента — надо взять за основу работы? Итак: проект Президента или проект Верховного Совета?

— и, наконец, какую избрать процедуру работы Совещания?

На первый вопрос ответ predetermined и сроками работы (выборы надо провести уже осенью), и недоработанностью обоих проектов и конфликтной ситуации вокруг них. Поэтому палаты Конституционного Совещания, чтобы не утопать в дискуссиях, должны решить: рассматриваем только конституционный закон (т.е. только три раздела Конституции — о Президенте, о Федеральном Собрании, о Правительстве).

Конституцию же в целом должно рассмотреть Учредительное собрание, выборы в которое обязан будет провести Президент через три месяца после выборов Федерального Собрания, согласовав с Федеральным Собранием Закон об Учредительном собрании.

По второму вопросу ответ тоже уже более или менее очевиден. При всех недостатках президентского проекта за основу конституционного закона надо брать именно этот проект.

Тогда предметом заседания палат Конституционного совещания должно стать формулирование основных поправок к президентскому проекту по ст. 70 — 112.

И, наконец, о процедуре работы. По каждому из двух вопросов (Конституция или конституционный Закон, президентский проект или проект Верховного Совета) в каждой из палат выявятся по две точки зрения. Поэтому каждая из палат делегирует от себя 15 представителей в такой пропорции: 10 — с точкой зрения большинства, 5 — с точкой зрения меньшинства. В итоге из пяти групп представителей пяти палат (75 человек) будет образовано Согласительное бюро Конституционного совещания.

Кого персонально включить в эти две группы из 10 человек и 5 человек — решает большинство и меньшинство каждой из палат.

Итак, первый тезис можно сформулировать так:

*Тезис 1. О содержании и процедуре работы Конституционного совещания*

Конституционное совещание обсуждает только конституционный закон, при этом за основу берутся три раздела президентского проекта Конституции — о Президенте, о Федеральном Собрании, о Правительстве.

За неделю работы каждая из палат Конституционного совещания формулирует принципиальные поправки к этим разделам президентского проекта. Избрав 10 представителей от сторонников большинства и 5 от сторонников меньшинства, каждая из палат завершает свою работу.

Следующую неделю работает уже Согласительное бюро пяти палат в составе 75 представителей, которое готовит основные поправки.

Поправки передаются Президенту и народным депутатам не позднее 19 июня 1993 года.

Съезд народных депутатов обсуждает проект Президента и поправки Конституционного Собрания.

В случае если Съезд не примет решение, Конституционное Собрание собирается вновь и предлагает Президенту провести опрос населения и утвердить, при положительном итоге, конституционный закон.

Теперь о самих поправках к трем разделам президентского проекта Конституции, которые должны составить конституционный закон.

Конституционных поправок очень много. Например, в проекте говорится о том, что Президент должен получать зарплату только как Президент. А как быть, например, с доходами от собственности, от вкладов или от акций? Надо прямо сказать, что Президент не обязан отдавать свои сбережения, достаточно о них заявить. И т.д. и т.п.

Или о сроках заседаний палат Федерального Собрания. Здесь тоже недопустим произвол. Надо записать: заседают эти палаты 10 месяцев в году (кроме двух месяцев каникул — один зимой, один летом). Заседают две первые декады месяца, третья идет на поездки к избирателям. Каждую неделю заседают не более трех раз, чередуя день заседания с днем подготовки к нему.

Таких частных поправок — много. Но есть поправки принципиального характера. О них и пойдет речь ниже.

### **Президент**

Проект Конституции вполне справедливо реализует идею Президента как главы государства. В то же время при реализации этой идеи господствовала, грубо говоря, мысль о президенте-демократе по натуре, который не будет искать «лазеек» для усиления власти или себя, или своего кружения, или своей партии.

Не до конца проведено и отделение функций главы государства от функций главы администрации. Жестко не подчеркнуто, что Президент находит и предлагает главу правительства, но отвечает он только именно за этот вы-

бор (отвечает совместно с Федеральным Собранием, которое утверждает кандидатуру главы правительства). В деятельность же правительства Президент не вмешивается. За нее он отвечает в той мере, в какой он участвует в законодательном регулировании политики правительства Федеральным Собранием. В итоге он свободен в оценке итогов работы правительства и может принять решение о его отставке.

Надо установить, сколько раз может Президент в течение срока своего президентства по своей воле отправлять правительства в отставку: например, до трех раз. Сколько раз он имеет право распускать Федеральное Собрание? Например, до трех раз. И через какой интервал времени Президент может повторять отставку и роспуск? Например, не ранее, чем через 10 месяцев после предыдущего решения.

Я хочу подчеркнуть, что речь идет о регламентации случаев, когда инициатором отставки или роспуска является сам Президент, а не кто-то другой.

Целесообразно также подчеркнуть, что Указы Президента имеют силу, если они посвящены вопросам, входящим в компетенцию Президента.

Обобщу все сказанное в следующих тезисах.

*Тезис 2. Об ограничении права Президента на отставку Правительства или роспуск Федерального Собрания*

За срок своего президентства Президент имеет право по своей инициативе не более трех раз распускать Федеральное Собрание или отправлять главу правительства в отставку. Третье решение о роспуске или отставке означает внеочередные перевыборы Президента.

*Тезис 3. О выборах кандидатур судей и Генерального прокурора*

Президент представляет Федеральному Собранию кандидатуры судей, выбирая их из списка, составленного по следующему правилу: каждый субъект Федерации предлагает в этот список фамилии пяти судей, проработавших не менее 10 лет в качестве судей на уровне республики или региона. Соответственно Президент выбирает и кандидатуру Генерального прокурора: из списка прокуроров, представленных субъектами Федерации — по 2 от каждого объекта — из числа прокуроров, проработавших в качестве прокуроров не менее 10 лет.

*Тезис 4. О составе и функциях Совета Безопасности*

Совет Безопасности не должен быть чем-то загадочным. Надо жестко оговорить его состав – количество членов и кто они. Входить в Совет Безопасности его члены должны по должности, не зависеть от голосования.

Иначе возникает парадоксальная ситуация, когда министра обороны Президент утвердил, Федеральное Собрание не дает одобрения на его включение в Совет Безопасности.

И, наконец, никакого права на вмешательство в деятельность правительства Совет Безопасности иметь не должен. Возникнет путаница. Совет Безопасности должен заниматься только вопросами, входящими в компе-

тенцию Президента: оборона, иностранные дела, правопорядок и безопасность.

### **О Федеральном Собрании**

В проекте Конституции преодолевается одна из базисных идей советской Конституции о том, что две палаты парламента равноправны, рассматривают параллельно одни и те же вопросы, правят страной совместно, имеют общее руководство (президиум и т.д.). Когда за спиной парламента стоял ЦК — то он все согласовывал. А в нормальных условиях появляются дублирование, неразбериха и двоевластие.

Поэтому надо жестко провести принцип демократических республик, у которых имеется сложная региональная структура.

В таких государствах — федеративных — как и в обычной демократической республике есть главная, нижняя палата, депутаты которой избираются прямо всем населением. А для учета интересов регионов (штатов, республик, провинций и т.п.) избирается вторая, верхняя палата. Она как бы «выверяет» решения нижней палаты на предмет учета интересов не только большинства граждан страны (что и представлено в итогах голосования нижней палаты), но и интересы отдельных субъектов федерации. При этом верхняя палата сама решений, как правило, не принимает: она задерживает, возвращает, приостанавливает на какое-то время решения нижней палаты.

Сейчас в проекте этот принцип нарушен. Выделены какие-то федеральные законы и обычные. Есть совместные заседания палат. Зачем они, если голосования все равно раздельные — разве что для психологического давления на другую палату? Утверждение судей и прокурора и даже главы правительства производится без учета мнения нижней палаты, что освобождает ее от всякой ответственности за курс правительства и оправдывает ее войну с правительством по принятию законов.

Формирование палат также вызывает замечания. Государственная Дума избирается только от округов. При такой мажоритарной системе политическая партия может пользоваться поддержкой 30% населения и не иметь ни одного депутата, не победив ни в одном из округов. О какой стабильности в стране может идти речь? Почему игнорируется — как и во времена КПСС — принцип плюрализма, принцип многопартийности? Слабы партии? Да они и не окрепнут, если их отстранить от власти. Много мелких партий, по две сотни членов? Можно ввести принцип отбора: чтобы попасть в список для голосования, партия должна собрать подписи 0,5% от общего числа избирателей России. А войти в парламент смогут только те, кто наберет более 1% голосов.

На встрече политических партий и движений самых противоположных направлений в этом вопросе было единодушие. Если еще рано полностью формировать Думу по партийным спискам, то по крайней мере 50% ее состава — 150 депутатов — должны избираться от партий. Без контроля пар-

тий, без права партий отзывать своих депутатов нельзя будет создать прочные фракции, нельзя будет упорядочить работу Думы. Избранный в личном качестве депутат менее защищен от прессинга коммерческих, а то и коррумпированных структур.

Совет Федерации в проекте Президента строится по принципу передачи 50% мест республикам в составе России.

Конечно, республики должны иметь полную самостоятельность на устройство жизни внутри себя: иметь свою Конституцию, иметь систему с президентом или без него и т.д. Отдельные республики по их желанию могут иметь право на выход из Российской Федерации, другие могут заключать с Российской Федерацией дополнительные договоры. Поэтому надо корректировать статьи проекта Конституции, в которых говорится о соотношении права Федерации и субъектов Федерации.

Но поднимать роль республик в России до их права решающим образом влиять на жизнь более чем 100 миллионов русских — нельзя. Это уже будет союзное, а не федеративное государство.

Поэтому верхняя палата должна — как и сенат США — включать по два представителя от каждого субъекта Федерации.

На основе этих соображений можно сформулировать еще три тезиса к Конституционному Советанию.

*Тезис 5. О двух палатах Федерального Собрания*

Федеральное Собрание состоит из двух палат — нижней (Государственная Дума) и верхней (Совет Федерации — сенат).

Все вопросы, отнесенные к компетенции Федерального Собрания, рассматривают сначала в нижней палате. Ее решения направляются в верхнюю палату. Если верхняя палата одобрила или не приняла в течение двух месяцев никакого решения по проекту, представленному из нижней палаты — он считается принятым.

В особых случаях, оговоренных Конституцией, для принятия решения требуется 2/3 голосов в нижней и верхней палатах.

Совместные заседания верхней и нижней палат проводятся в случае заслушивания одного и того же докладчика. Ответы на вопросы и обсуждение должны происходить раздельно по палатам.

*Тезис 6. Государственная Дума*

Государственная Дума состоит из 300 депутатов, избираемых на 3 года, 150 из них избираются по округам, насчитывающим равное количество избирателей. 150 депутатов избираются по партийным спискам пропорционально числу поданных голосов среди тех партий, которые набрали более 5% голосов. Применительно к этим 150 депутатам действует право отзыва. Отзыв осуществляет партия в соответствии со своим зарегистрированным Уставом и заменяет отозванного депутата следующим за ним в партийном избирательном списке.



*Тезис 7. Совет Федерации*

Совет Федерации избирается по схеме: 2 депутата от каждого из субъектов Федерации. При этом в каждом субъекте Федерации формируется два избирательных округа.

**Правительство**

Важное достижение проекта Конституции — отделение функций главы государства от функций главы администрации.

Это позволит, во-первых, возложить на Президента ответственность за курс реформ, сделать его гарантом преобразований, и в то же время, во-вторых, освободить Президента от ответственности за формы и методы реализации социально-экономической политики, за конкретные формы реформ, за которые отвечает правительство.

В то же время сами конституционные формы реализации этого принципа отработаны в статьях проекта Конституции очень нечетко. Роль Президента в отношении Правительства завышена, а роль Федерального Собрания — занижена. Принижена и роль главы Правительства. Принимающая законы нижняя палата вообще отстранена от утверждения главы правительства. А именно она должна обеспечивать его политику соответствующими законами. Вместо этого в Конституции заложена ситуация, при которой война законодателей и правительства predetermined. Не утверждавшие главу Правительства депутаты будут в праве «затруднять» ему деятельность по линии законов. А при праве Президента разрешать конфликт депутатов и правительства путем роспуска собрания и перевыборов мы вместо устойчивой власти получим цепь «землетрясений».

Выход здесь один — еще больше закрепить самостоятельность правительства и усилить ответственность всех депутатов за утверждение главы правительства. Целесообразны такие поправки.

*Тезис 8. Президент и Правительство*

Президент утверждает по представлению главы правительства только структуру правительства, а персонально утверждает по представлению главы правительства только тех четырех министров, которые по должности входят в Совет Безопасности (министр обороны, министр иностранных дел, министр внутренних дел, министр безопасности).

Президент может отправить главу правительства и весь его кабинет в отставку по своей инициативе. За срок президентства он может делать это три раза, третья отставка по инициативе Президента означает перевыборы Президента.

*Тезис 9. Федеральное Собрание и Правительство*

Федеральное Собрание не обсуждает отчетов главы правительства или министров.

Если Федеральное Собрание не утверждает кандидатуру главы правительства, то Президент или предлагает новую кандидатуру, или распускает Федеральное Собрание.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Федеральное Собрание может принять решение об отставке главы Правительства. Если он с таким решением не согласен, для отставки потребуется уже 2/3 голосов каждой из палат.

Федеральное Собрание одного созыва по своей инициативе имеет право отправлять в отставку трех глав правительства. Отставка третьего по инициативе Федерального Собрания означает перевыборы Федерального Собрания.

### *Тезис 10. Самостоятельность главы Правительства*

Глава правительства формирует персональный состав правительства сам. Президент и Федеральное Собрание имеют дело только с главой правительства. Его назначение или отставка означают решение в отношении всего Кабинета.

Правительство управляет федеральной собственностью и решает только вопросы, отнесенные к компетенции Федерации. В случае отказа исполнительных органов субъектов Федерации выполнять решения Правительства арбитром выступает суд.

Федеральное Собрание может воздействовать на Правительство только через законы или механизм отставки.

Президент вправе приостановить решение Правительства на срок до одного месяца с обязательным рассмотрением в суде вопроса о том, нарушило ли Правительство законодательство. Если нарушения не было, то Президент может отменить решение Правительства, только отправив Правительство в отставку.

Федеральное Собрание или Президент могут ставить вопрос об отставке главы Правительства только спустя 10 месяцев после его утверждения Федеральным Собранием.

Четкая и согласованная работа Конституционного Сопреждения создаст условия, при которых Съезд уже будет вынужден одобрить Конституционный Закон и вытекающий из него Закон о выборах.

Предложенная схема позволяет быстро решить вопрос о выборах. Конечно, при этом откладывается наиболее острый и наиболее спорный вопрос о расширении прав субъектов Федерации. Этот вопрос надо обсуждать уже после выборов — чтобы решали его не уходящие депутаты, а те, кому придется работать при новом соотношении прав Федерации и ее субъектов.

**Одобрено I Общеациональной конференцией РДДР (29 мая 1993 г.)**

Начальнику Управления администрации  
Президента РФ по работе с территориями,  
представителями Президента РФ, связям с  
Верховным Советом РФ

Г.В. Веретенникову

Депутатская фракция "Коммунисты России", обсудив письмо с предложением принять участие в конституционном совещании 5 июня 1993 года, решила в нем не участвовать.

Это решение обусловлено недемократическим, дискриминационным порядком формирования состава участников конституционного совещания и стремлением, в противоречии с действующей Конституцией Российской Федерации, присвоить ему функции законодательной власти.

По нашему мнению, правомерно написание и наименование с большой буквы в словосочетании с названием "Конституционный" только двух организаций: "Конституционный Суд" и "Конституционная комиссия".

Председатель депутатской фракции  
"Коммунисты России"




И.П. Рыбкин

31 мая 1993 г.

УТВЕРЖДАЮ

Руководитель Администрации  
Президента Российской Федерации

 С.Филатов

от " 3 " июня 1993 года

## СОДЕРЖАНИЕ

рабочей папки участника Конституционного Сопещения

Проект Конституции (Основного Закона) Российской Федерации

Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 "О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации".

Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 "О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации".

Распоряжение Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 334-рп о составе рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 2 июня 1993 г. № 840 "О порядке работы Конституционного совещания".

Регламент работы Конституционного совещания.

Сводная таблица обобщенных поправок, дополнений и замечаний, высказанных в ходе подготовки проекта Конституции Российской Федерации.

Список оперативной рабочей (экспертной) группы.

Начальник  
Организационного отдела



В.Чернов

<sup>1</sup> Архив ФКР.

ПОРЯДОК  
проведения пленарного заседания  
Конституционного совещания  
5 июня 1993 г.<sup>1</sup>

Москва, Кремль  
корп. 14 Б, Мраморный зал  
11.00 час

11.00. Президиум занимает свои места  
В президиуме Конституционного совещания:  
Ельцин Борис Николаевич  
Черномырдин Виктор Степанович

*Председательствует Б.Н. Ельцин*

Уважаемые сограждане!

Сегодня в этом зале начинает работу уникальный форум. Среди его участников государственные и политические деятели нашей страны, представители республик и регионов, лидеры российских партий и общественных организаций и движений, профсоюзов. Здесь находятся представители деловых кругов, ведущие ученые, деятели культуры.

Нас привела в Кремль высокая и благородная общая цель — завершение работы над проектом исторического документа — новой Конституции Российской Федерации.

Созыв Конституционного совещания — естественное следствие Всероссийского референдума 25 апреля 1993 года. Это практическая реализация воли народа, поддержавшего Президента и его курс.

После референдума становится все более явным стремление различных политических сил встать на путь сотрудничества, начать движение к национальному согласию. Это одна из главных целей и Конституционного совещания.

Пусть новая Конституция станет символом этого согласия.

Достичь его будет нелегко. Нам предстоят дни, насыщенные острыми спорами, столкновениями позиций и борьбой аргументов. Верю, что в результате мы сумеем отыскать истину, сумеем выработать общую позицию.

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 460. Л. 84—87.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Основная работа будет идти в группах представителей. Надеюсь, что она будет проходить заинтересованно, в конструктивном духе.

На сегодняшнем пленарном заседании предусматривается следующий порядок работы.

Доклад Президента «О демократической российской государственности и проекте новой Конституции».

С информацией о замечаниях и предложениях, поступивших в ходе рассмотрения и обсуждения проекта Конституции Российской Федерации от граждан, общественных объединений и органов государственной власти Российской Федерации выступит Алексеев Сергей Сергеевич, председатель совета Исследовательского центра частного права.

Затем Руководитель Администрации Президента Российской Федерации — Сергей Александрович Филатов проинформирует о порядке работы Конституционного совещания в последующие дни.

Работу пленарного заседания предполагается закончить к 13.00 ч.

Информирую вас, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации о созыве Конституционного совещания на него приглашен всего 761 представитель, в том числе 177 экспертов.

По данным регистрации присутствует \_\_\_\_ человек.

В работе Конституционного совещания принимают участие Представители Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда, Генеральной Прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, Конституционное совещание может начать свою работу.

(Б.Н. Ельцин делает доклад.)

*Председательствует В.С. Черномырдин*

Уважаемые участники Конституционного совещания!

Слово предоставляется Сергею Сергеевичу Алексееву, председателю совета Исследовательского центра частного права при Президенте Российской Федерации.

Он сообщает о замечаниях и предложениях, поступивших в ходе рассмотрения и обсуждения проекта Конституции Российской Федерации от граждан, общественных объединений и органов государственной власти Российской Федерации.

(С.С. Алексеев делает сообщение.)

*Порядок проведения пленарного заседания Конституционного совещания 5 июня 1993 г.*

*Председательствует В.С. Черномырдин*

Слово для информации о порядке работы Конституционного совещания предоставляется Руководителю Администрации Президента Российской Федерации Сергею Александровичу Филатову.

(С.А. Филатов выступает с информацией.)

*Председательствует В.С. Черномырдин*

Уважаемые участники совещания! Поставленную на сегодня задачу мы выполнили. Завтра совещание продолжит свою работу по группам представителей. Просьба организованно приступить к работе.

Спасибо за внимание. До свидания.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ  
ПЛЕНАРНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ<sup>1</sup>  
от 5 июня 1993 года

*Открывает заседание Б.Н. Ельцин,  
Президент Российской Федерации*

**Б.Н. Ельцин.** Уважаемые участники Конституционного совещания!

Сегодня в этом зале начинает работу уникальный форум. Среди его участников — государственные и политические деятели нашей страны, представители республик и регионов, лидеры российских партий, общественных организаций, движений, профсоюзов. Здесь находятся представители деловых кругов, ведущие ученые, деятели культуры.

Нас привела в Кремль высокая благородная общая цель — завершение работы над проектом исторического документа — новой Конституции Российской Федерации.

Созыв Конституционного совещания — естественно, следствие Всероссийского референдума 25 апреля этого года. Это практическая реализация воли народа, поддержавшего наш курс. После референдума становится все более явным стремление различных политических сил встать на путь сотрудничества, начать движение к национальному согласию. Это одна из главных целей и Конституционного совещания. Пусть новая Конституция станет символом именно такого согласия. Достичь, конечно, этого будет непросто. Нам предстоят дни, насыщенные острыми дискуссиями, иногда, может быть, столкновением позиций и аргументов.

Верю, в результате мы сумеем отыскать истину, сумеем выработать общую позицию. Основная работа будет идти в группах представителей. Надеюсь, что она будет происходить заинтересованно, в конструктивном духе,

Итак, Конституционное совещание объявляется открытым. Сегодняшнее первое пленарное заседание предполагаем закончить в 13 часов.

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т.2. М., 1995. С. 3–14.



*Председательствует*

*В.С. Черномырдин, Председатель Совета Министров —  
Правительства Российской Федерации.*

**Председательствующий.** Слово для доклада предоставляется Президенту России Борису Николаевичу Ельцину.

**Б.Н. Ельцин.** Уважаемые участники Конституционного совещания, уважаемые граждане России!

Мы подошли к важнейшему рубежу в жизни Российского государства. 5 июня 1993 года часы отечественной истории начали отсчитывать особо значимые дни. Конституционная реформа вступила в решающую фазу. С принятием Конституции завершится учреждение подлинной демократической республики в России.

Судьбе было угодно, чтобы этот процесс растянулся на многие десятилетия. Республика в нашей стране была провозглашена 1 сентября 1917 года Декретом Временного правительства. Ее становление сразу было прервано Октябрьской революцией, которая провозгласила Республику Советов. Сейчас рождается новая республика, федеративное демократическое государство народов России.

Ее политические, юридические институты уже вошли в нашу жизнь. Это частная собственность, Федеративный договор, президентская власть, конституционный контроль, многопартийность.

После многих лет оцепенения российская государственность получила импульсы для развития. Но их гасит конституционный кризис, который переживает Россия.

Нынешняя Конституция не является гарантом единства страны, стабильной, мирной и безопасной жизни ее граждан. Она не отвечает своему правовому предназначению. Большинство политических конфликтов имеют именно конституционную основу. На нас лежит гражданская обязанность добиться перелома в этой ситуации. Многое будет зависеть от работы над новой Конституцией. Нам есть что взять в завтрашний день России из настоящего, из нашего противоречивого прошлого. У нас за спиной славные традиции вольного Новгорода, опыт уникальных преобразований Петра Великого и Александра II. Именно Россия внесла в мировую сокровищницу демократии опыт земства, опыт самой передовой для своего времени судебной реформы. Мы не властны над прошлым, но будущее в наших руках. Уверен, демократическая государственность не противопоказана традициям России, самобытности ее народов. Наоборот, только с ее помощью они и могут быть сохранены.

В своей работе мы должны учесть важные обстоятельства. За два-три последних года россияне поняли, что значит Конституция для госу-

дарства. Во всяком случае намного лучше, чем за предшествующие три четверти века. Советские конституции ничего не сдерживали и никого не защищали, Все это время в нашей стране не было главного — конституционного строя, который изначально предполагает демократическую правовую государственность. Государство обязано стать гарантом прав человека, его партнером. Но нам больше знакома государственная машина, которая подавляла человека и даже не замечала этого.

Сегодня общество почувствовало и осознало, что бывает иначе. Государство не угрожает человеку, не унижает его достоинство, а, наоборот, защищает свободу, справедливость и социальную стабильность. Как этого добиться? Согласованием интересов. В этом и состоит цель демократии.

Однако сама жизнь убеждает, что подлинная демократия не утвердится в стране бедных, в стране, где человек лишен возможности обеспечить себе достойный уровень жизни. Новая российская Конституция должна дать правовые гарантии инициативе и предприимчивости людей, обеспечить режим наибольшего благоприятствования экономической активности. Нам не нужен возврат к так называемому государству-благодетелю, государству, распределяющему всем понемногу.

В то же время следует прислушаться к тем, кто предлагает закрепить в проекте Конституции обязанность государства устанавливать социальные стандарты, гарантируемые всем гражданам России. В этом случае региональные и местные власти получают возможность добиваться повышения социальной планки за счет своих ресурсов, оптимизируя экономическую политику. Здесь заложен мощный интегрирующий потенциал.

Российская государственность, основы которой закладываются в новой Конституции, делает решительные шаги к праву. Во-первых, это создание права в цивилизованном его понимании как гаранта воплощения свободы, справедливости и естественных прав человека, как выраженного властью общего интереса, не навязанного силой.

Но решая эту задачу, будем помнить: право без силы — пустой звук, сила без права — произвол власти и трагедия народа.

Во-вторых, обеспечение неукоснительного исполнения каждой правовой нормы. Это возможно, когда выявлены и согласованы основные общественные интересы. Кстати, именно поэтому нам и необходим парламент, в котором как бы в печи выплавлялся бы общий, а не корпоративный интерес, как сейчас.

Другой, не менее значимой гарантией торжества права должна стать система правового контроля, и прежде всего судебная система. Создать

ее, сбалансировать с другими ветвями власти, сделать надежным хранилищем конституционности и правопорядка можно только в том случае, если поэтапно уйдем от советского типа власти,

Главный вывод из сказанного — следующий. Смысл конституционной реформы состоит не в расхватывании кусков власти и закреплении этого в новом Основном Законе. Вопрос ставится по-другому. Надо построить российскую государственность — государственность свободы, государственность права, государственность процветания.

России, которая не только ощутила потребность к переменам, но и проводит их, чрезвычайно важно обрести цивилизованную конституционную основу. Цивилизованную, чтобы сохранить преобразования в мирных рамках. Конституционную, чтобы именно силой права одолеть силу бесправия.

Существует ли в России право как воплощение воли народа? Ответ однозначный — нет. Для того чтобы Россия получила право, нужна определенным образом устроенная государственная власть. Нужно, чтобы с помощью Конституция общество поставило государство себе на службу, гарантировав права и свободы граждан, а не право чиновников творить произвол. Власти, которая была бы связана правом, в России не было. Наоборот, правом автоматически объявлялось все, что исходило от власти. В нем нуждались лишь постольку, поскольку оно санкционировало партийно-государственную диктатуру. Ни одно решение высших органов не ставилось под сомнение. Мы какое-то время вынуждены жить по законам, которые были порождены именно той властью. Правда, после провозглашения Декларации о суверенитете России и особенно после августа 1991 года демократическое право начало вытеснять их, но постепенно темп демократических преобразований замедлился. И прежде всего потому, что не был решен главный вопрос о власти, о ее механизме, который бы соответствовал нашему стремлению к демократии.

Конструкция власти в России по своей сути не изменилась, осталась прежней. В нее были встроены лишь отдельные, хотя и важные, элементы. И в конце концов стало очевидно, что советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы. В новой Конституции должен быть четко обрисован принципиально иной способ организации власти, и на этой основе в максимально сжатые сроки он должен быть реализован через выборы на федеральном уровне.

Не хочу, чтобы сказанное было понято как призыв идти по пути силового преодоления тоталитарного наследия. Нам всем пока хватает разума и сдержанности, чтобы не прибегать к печально известному в России средству — к насилию. Люди в большинстве своем понимают,

что в нашем многострадальном государстве, где чуть ли не каждая страница истории пропитана кровью, еще один круг насилия может стать последним. Мы должны во что бы то ни стало обеспечить мирный переход к новому устройству жизни, кто бы нас ни подталкивал к другому выбору. Гарантией такого мирного перехода к демократической государственности служат переговоры — переговоры со всеми, кто обладает хотя бы малейшим политическим влиянием и видит грозящие опасности: и опасность сохранения нынешнего положения вещей, и опасность резких революционных действий. Именно поэтому пошли на созыв Конституционного совещания. Его результатом должно стать завершение работы над проектом новой Конституции России, Конституции, которая откроет путь к созданию эффективной власти, в свою очередь обеспечит права и свободы личности, станет стержнем правовой системы экономического процветания страны.

Закономерен вопрос: почему нельзя для этого воспользоваться действующими институтами власти? Отчасти причины названы, но есть и более конкретный ответ. Представительная власть, оставленная нам советским строем, не может найти так необходимое сегодня согласие. Она без него не может предложить Конституцию, которая внесет в общество стабильность и обеспечит его динамическое продвижение вперед. Именно советский характер нынешних представительных учреждений породил парадоксальное, но в общем-то закономерное явление: они вместо того, чтобы стать средоточием цивилизованного согласования интересов, направляют свои разрушительные усилия на исполнительную власть и Президента. Для государства это крайне опасно. В противоборстве находятся не разные ветви власти, а по существу две самостоятельные политические системы. Это открывает прямой путь к хаосу. Общество, государство оказались в плену или огромного заблуждения, или сознательного лукавства. Прикрываясь введенными в России демократическими институтами — президентской властью, конституционным контролем, нормами разделения властей, — сейчас представительная власть старается создать о себе впечатление как о полноценной части демократической системы. Но, во-первых, Советы разогнали в 1918 году Учредительное собрание, а оно было сформировано в ходе демократических выборов. Нынешние представительные органы избирались на основе советского избирательного закона, а значит, они остаются продолжателями захваченной силой власти. В демократической системе они не легитимны.

Во-вторых, сама двухъярусная конструкция: Съезд, Верховный Совет. Все видят, что получается, когда над Верховным Советом возвышается, я бы сказал, митинг. Он служит ареной изоциренных политических

манипуляций и при этом наделен по Конституции высшей, по сути дела неограниченной, властью.

В-третьих, внутренняя структура высшей представительной власти. Законодательная власть по своей природе всегда сильнее других. Она вырабатывает правила политической жизни. Именно поэтому ее неформально, по существу разделяют на палаты, не подчиненные общему руководству. У нас же все управляется одним президиумом во главе с Председателем. Такое устройство совершенно неприемлемо с точки зрения демократических общепринятых принципов организации парламентской работы.

В-четвертых, до сих пор отсутствуют четкие парламентские процедуры. Они необходимы для того, чтобы правовые нормы рождались на основе компромиссов, а не подавления меньшинства большинством.

Одним словом, сегодня Верховный Совет — не парламент, а обычное учреждение с начальством и подчиненными. Сохранение советских элементов способствует тому, что фактически вновь восстанавливается единая вертикаль Советов. В демократическом государстве это просто немислимо. Воссоздание такой вертикали объективно перечеркивает разделение властей, а заодно и идею местного самоуправления.

Почти три года прошло со времени опубликования проекта Конституционной комиссии, более года с момента одобрения VI Съездом народных депутатов основных положений этого проекта. Казалось, ничто не мешало своевременному принятию нового Основного Закона. Руководя Конституционной комиссией, я ориентировал депутатов, экспертов на закрепление в Основном Законе норм, обеспечивающих максимальную защиту прав и свобод личности, закрепляющих новый демократический подход к федеративным отношениям.

Удалось ли решить все эти задачи? Думаю, в определенной мере удалось. Однако некоторые серьезные проблемы в рамках проекта комиссии так и не нашли разрешения.

Готовясь к Конституционному совещанию, пришел к выводу, что первый раздел проекта о правах человека в проекте Конституционной комиссии получился удачнее.

Нет вины комиссии в том, что в последние месяцы конституционный процесс оказался заморожен. Съезд, сосредоточивший в своих руках немалую власть, фактически блокировал доработку проекта по ряду ключевых направлений.

В последние месяцы руководство Верховного Совета не хотело и слышать о новом проекте Конституции. Предложение Президента о вынесении проекта Конституционной комиссии на референдум было с по-

рога Съездом отвергнуто. Стало ясно: законодатель по существу отказался от им же одобренного проекта новой Конституции. Он не хочет, чтобы у страны был такой Основной Закон, который обеспечит твердый правовой порядок, стабильность в обществе, гарантирует нормальное функционирование всех институтов власти, утвердит в реальной жизни принципы подлинного федерализма.

После апрельского референдума в развитии этого опасного процесса наступил перелом. Появление проекта новой Конституции создало совершенно новую политическую реальность, которую никто теперь не может игнорировать.

Если бы работа над новой Конституцией шла по старой колее, нас ожидали бы очередные отсрочки, забалтывания, имитация работы и политические игры. Это вновь оттянуло бы решение конституционной проблемы на неопределенный срок.

Президент Российской Федерации как один из гарантов конституционности был обязан взять на себя инициативу по возобновлению процесса конституционных реформ. Поэтому и появился новый проект Конституции. Он вбирает в себя все ценное, что есть в проекте Конституционной комиссии, и не столько конкурирует с ним, сколько возвращает, а точнее, уже вернул его из политического небытия.

*Уважаемые участники Совещания!*

Вы представляете разные территории великой России, разные ветви и уровни власти, разные слои общества и политические силы. В этом зале сегодня, по сути, вся Россия, ее этническое, социальное и культурное многообразие, широкий спектр политических позиций и интересов. Думаю, это не осложнит нашу работу, а сделает ее более плодотворной. Для этого просто необходимо понять, что при всем различии взглядов нас объединяет главная забота о будущем государства.

У нашего собрания совещательный статус. Но это не значит, что его согласованным мнением можно пренебречь. Конституционное совещание является вполне правовой формой. Если этот институт не представлен в действующей Конституции, это еще не означает, что он неправомерен. Все дело в том, в какой системе координат мы его рассматриваем: советской или демократической. Конечно, не все собравшиеся имеют равный представительный вес. Но для обсуждения вопроса о будущей Конституции России сегодня важно знать мнение как можно большего числа социальных, политических, профессиональных групп. Благодаря такому характеру высшего в этом смысле форума проект, доработанный и одобренный Совещанием, никто в нашей сегодняшней ситуации не сумеет исказить.

Присоединяюсь к многочисленным предложениям, чтобы выработанный на Совещании окончательный проект Конституции был затем парафирован субъектами Федерации. Это, конечно, укрепит нашу позицию.

Надеюсь, все мы исходим из того, что новая Конституция не самоцель. Было бы опасным заблуждением думать, что с принятием даже самой демократичной по духу Конституции всем на Руси станет жить хорошо. Но вот то, что без новой Конституции будет плохо, становится все яснее и яснее. Ведь та, которая действует сейчас, как бы живет двойной жизнью. Конституция, например, содержит положение о системе Советов, которую венчает всевластие Съезда народных депутатов. В то же время в ней декларируется разделение властей и включена глава о Президенте как главе исполнительной власти.

Несовместимость этих двух форм устройства Российского государства — суть нынешнего конституционного кризиса.

Далее. Сегодня более половины ее статей — это нормы жестко централизованного государства, и в то же время в ее текст полностью включен Федеративный договор. И действуют — кому как выгодно. Одним удобно использовать нормы о федеративном характере государственного устройства, другим — нормы унитарного государства. Вполне естественно, что возникает почва для конфликтов.

Не говорю уже о том, что в действующей Конституции по-прежнему сохраняются статьи об СССР. В противоречии с этими статьями находятся статьи о новом Российском государстве, пришедшем на смену РСФСР, — Российской Федерации,

Таким образом, в Конституции сосуществуют два разных государства: и РСФСР, и Российская Федерация.

Теперь о проекте Конституции, который называют президентским. Его подготовила группа ведущих юристов страны. Перед ними была поставлена задача объединить все лучшие из наиболее известных проектов последнего времени. Считаю, что создан достаточно лаконичный, понятный и гибкий текст, в основе которого единая концепция,

Остановлюсь на некоторых ее моментах. В значительно большей степени, чем прежде, на всех уровнях, снизу доверху проведен принцип народовластия. Конституционные основы федеративных отношений даны как никогда ранее полно. Сильная государственная власть обеспечивается эффективным сочетанием президентской республики, парламентаризма и независимой судебной власти. Удалось избежать копирования американской, французской или иной модели, а вернуться к российским корням и учесть самый современный мировой демократический опыт.

Но в центре всего — человек, его права и свободы, гарантии и их реализация. Ограничусь лишь одним примером.

В проекте Конституции записано: «Право частной собственности является естественным правом человека. Граждане вправе иметь в частной собственности землю, собственность неприкосновенна».

Два слова о структуре представленного вам проекта. В нем 9 глав. Первые две — о правах и свободах человека и гражданина, Следующие четыре главы — о федеральных органах власти. Это — Президент, парламент, Правительство и система правосудия. Далее глава о местном самоуправлении. И, наконец, — о механизме пересмотра Конституции и внесении в нее поправок.

Выносимый на ваше обсуждение проект нацелен прежде всего на создание стабильного конституционного строя. Именно поэтому предлагается усложненный порядок внесения изменений и поправок в текст Конституции, в частности через ратификацию их субъектами Российской Федерации. В проект Конституции включен Федеративный договор, правда, стремление к максимальному и быстрому развитию принципа федерализма привело к некоторой неоднородности структуры Конституции. Федеративные отношения регулируются не только в этом договорном разделе, но и в предыдущих главах.

Главная цель Конституции — сохранение целостности Российского государства и преодоление слабости государственной власти. В ее достижение предусмотрено прежде всего обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации. Гарантируется свобода передвижения товаров, услуг, капитала, запрет на таможенные границы и другие препоны внутри федерации. Обеспечивается одинаковая защита прав собственника и гражданина, где бы он ни находился на территории Российского государства. Рубль закрепляется в качестве единственной денежной единицы, имеющей хождение на территории России. Запрещается проведение денежной эмиссии кем-либо и где-либо, кроме Центрального банка по согласованию с федеральным правительством. Вопрос сохранения денежной системы — это вопрос не только экономической реформы.

Важное условие единства Российского государства — федерализм. Хаотические процессы децентрализации могут привести к разрушению государства. Чтобы не допустить этого, есть только один выход — построение реальной демократической федерации. Экономическое единство России в значительной мере обеспечивается через взаимный интерес Федерации и ее субъектов, подчеркиваю, взаимный. Давайте не забывать, мы все одинаково нужны друг другу. Наши отношения должны



быть поставлены на строгую правовую основу. Необходимо четко определить бюджетные права субъектов Российской Федерации. Невозможно далее мириться с ситуацией, когда нормативы распределения доходов между бюджетами различных уровней ежегодно меняются. Здесь нужны стабильность и предсказуемость. Нужны единые для всех устойчивые нормативы распределения налоговых поступлений. При этом регионам должны быть предоставлены максимальные права по использованию бюджетных средств.

Значительным шагом на пути разрешения проблем федеративного устройства России стал Федеративный договор. К сожалению, многие его положения остаются пока не более чем декларацией. Причины этого понятны: Федеративный договор плохо стыкуется с ныне действующей Конституцией, остается в ней инородным телом, ведь эта Конституция в основной своей части — Конституция унитарного государства.

На майских совещаниях признано, что проведение в жизнь конституционной реформы и отладка механизма реализации Федеративного договора — это по сути единый процесс. Недопустима какая-либо ревизия Федеративного договора, он является реальным воплощением согласия между подавляющим большинством субъектов Федерации и федеральной властью. Более того, наша работа над проектом Конституции должна идти по пути устранения расхождений между ее статьями и положениями Федеративного договора. Принцип сохранения целостности государства может сочетаться с правом наций на самоопределение, тем более что право одной нации на самоопределение всегда ограничено аналогичным правом других наций. И, наконец, право отдельной нации на самоопределение ограничено правом всего многонационального российского общества на сохранение единого государства.

Общероссийский патриотизм приобретает сегодня черты доминирующей идеи. Она находит понимание в разных этнических, религиозных, социальных группах нашей страны. К сожалению, и на волне здорового патриотизма всплывают и силы, выступающие против федерализма. Они напрочь отрицают специфику национальных государственных образований. В этих условиях затягивание конституционной реформы только уменьшает шансы на создание реальной федеративной государственности.

Важным компонентом стабильности является также широкое местное самоуправление. Оно непосредственно связано с повседневной жизнью. Именно на этом уровне должны решаться многие насущные проблемы людей. Но для этого структурам самоуправления необходимо иметь достаточно полномочий. Вот почему нужны твердые конституци-

онные гарантии местного самоуправления. Тем более что сегодня региональные власти нередко стягивают к себе полномочия не только сверху, но и снизу. Когда на местах люди почувствуют вкус самостоятельности и в то же время весомость федеральной поддержки, тогда они просто не позволят разгореться сепаратистским настроениям и амбициям тех или иных политических деятелей любого уровня.

Важнейшая задача конституционной реформы — ликвидировать угрозу хаоса и безвластия. Для достижения этого предусмотрено проведение парламентских выборов, создание новых по форме, структуре и содержанию институтов Российского государства. Впервые в истории России ни у одного института государства не будет возможности монополизировать власть.

Полномочия Президента ограничены правом парламента отрешить его от должности по заключению высшей судебной инстанции и правом Конституционного Суда отменять его акты. При этом полномочия Президента Российской Федерации строго ограничены сферой федеральной компетенции. Он не может вторгаться в права субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Полномочия законодательного органа Российской Федерации ограничены правом Президента в случае затянувшегося правительственного кризиса распустить парламент и назначить новые выборы. Полномочия парламента ограничиваются также Конституционным Судом, который может признать неконституционными акты парламента. И наконец, парламент, как и Президент, не может произвольно вторгаться в права республик, краев и областей Российской Федерации. Другими словами, устанавливается равновесие всех ветвей власти.

Вместе с тем в проекте содержится механизм, когда три власти — законодательная, исполнительная, судебная — действуют согласованно, и поэтому существует единая государственная власть. Президент — глава государства. Эффективное Правительство. Профессиональный двухпалатный парламент без Съезда.

О судебной системе хочу сказать подробнее. У нас не будет ни демократии, ни защиты прав граждан, ни крепкого правопорядка без сильного и действительно независимого суда. Именно суды — это олицетворенное право, это право в действии. Кто как не суд является главной инстанцией защиты прав каждого гражданина? Кто как не суд в конечном итоге гарантирует законность актов и действий государственных органов и должностных лиц? Другими словами, будет справедливо сказать, что защита права в руках судебной власти.

Не в последнюю очередь судьба права зависит и от того, как устроена эта власть: до конца ли выверены механизмы ее независимости. Несмотря на все наши усилия, пока судебная система не обрела настоящий свой голос. Отчасти это связано с отсутствием демократического законодательства, регулирующего судебную деятельность. Отчасти с тем, что не обеспечено полное отделение судов от политики ни на местном, ни на федеральном уровнях.

В каком-то смысле нам придется по-новому выстраивать всю судебную систему. Ее каркас и основные принципы заложены в проекте Конституции.

Вероятно, не все из предлагаемого можно принять. Так, некоторые юристы справедливо указывают на не вполне демократический принцип формирования состава Высшего судебного присутствия. Действительно, здесь есть над чем подумать. Не создаем ли мы среди равных по статусу судей какую-то судебную элиту? Может быть, стоит учесть предложение сформировать Высшее судебное присутствие из судей всех трех федеральных судов?

Должен остановиться еще на одном вопросе. Нам необходимо не только прийти к согласованному варианту текста новой Конституции, но и предложить порядок ее принятия. Вокруг этой проблемы сейчас разгорается немало споров. У меня нет уверенности, что Съезд обязательно поддержит решительные конституционные преобразования. Но многие республики, регионы и общественные силы, многие депутаты считают, что новая Конституция должна приниматься с участием Съезда. Готов ради согласия, ради ускорения конституционной реформы рассмотреть и такой вариант. В то же время, какой бы порядок принятия Конституции мы ни выбрали, совершенно необходимо обеспечить его надлежащей правовой процедурой. Она могла бы состоять из нескольких этапов.

Первое. В ходе Конституционного совещания согласовывается текст проекта.

Второе. Полномочные представители субъектов Федерации парафируют проект.

Третье. Субъекты Федерации предлагают Съезду народных депутатов утвердить согласованный проект Конституции в целом.

Досрочные выборы народных депутатов предлагается провести не позднее октября этого года. В этом вопросе нужно согласиться с точкой зрения большинства политических сил России. Если представительная власть отклонит наши предложения, нам придется воспользоваться другими возможностями. Именно об этом вам нужно подумать, сформули-

ровать свою позицию, подкрепить своими решениями готовность Президента последовательно проводить политическую реформу.

Здесь, на этом Совещании, мы должны заглянуть в будущее, осознать, что последует после принятия новой Конституции, после выборов в федеральный парламент России. Ясно, что политическая реформа в стране этим не завершится.

Сейчас основные проблемы связаны с центральной властью. Дальше политическая реформа пойдет вглубь, в регионы, республики, на места. Характер и направленность этих реформ будут определяться теми общими основами, которые мы заложим в Конституции. Но в соответствии с принципами федерализма дальнейшее проведение реформ, наполнение их конкретным содержанием ляжет в значительной мере на субъекты Федерации.

Надо спокойно и вдумчиво готовить конституции и уставы, законы и кодексы для субъектов Федерации, опираясь, где нужно, на предлагаемые центром модели. Вводить их последовательно, это будет отвечать и духу, и букве как Федеративного договора, так и новой Конституции. Считаю, что установленные сроки полномочий нынешних властей в республиках, краях, областях сокращать нецелесообразно.

Конституционное совещание ждет, разумеется, нелегкая прогулка. Но это тот случай, когда топтание на месте опасно. Хватит с нас разговоров о том, что Россия еще не созрела, что она не была и не будет в состоянии принять нормальный демократический Основной Закон. Ни современники, ни потомки не простят нам, если, собравшись здесь, мы ограничимся только разговорами, склоками, сведением счетов. Не побеждать друг друга, а находить согласие — вот наша задача. Мы должны это сделать сегодня и ради будущего России.

Мы должны проявить готовность и способность к конструктивному диалогу. Только так мы оправдаем доверие наших избирателей, нашего народа. Призываю вас к совместной плодотворной работе, рассчитываю на готовность к взаимопониманию, надеюсь на вашу политическую мудрость и верю в то, что вместе мы способны к этому.

Спасибо. *(Аплодисменты.)*

**ЗАЯВЛЕНИЕ  
УЧАСТНИКОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ,  
УШЕДШИХ С ЗАСЕДАНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ  
5 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

5 июня 93 года на Конституционном совещании в грубой и вызывающей форме была отвергнута попытка части участников совещания направить его работу на путь демократического обсуждения и согласования принципов конституционного строя в России.

В знак протеста против стремления восстановить в России печальные традиции недавнего авторитарного прошлого мы заявляем об уходе с данного заседания «Конституционного совещания». «Мы» — это полномочные представители субъектов Российской Федерации, члены Конституционной комиссии, представители общественных объединений.

Мы примем участие в его работе только при следующих условиях:

1. Проведение нескольких пленарных заседаний с целью свободного обсуждения принципов конституционной реформы в России.

2. Предоставление слова для содокладов официальным представителям Верховного Совета Российской Федерации и Конституционной комиссии Российской Федерации.

3. Предложения «Конституционного совещания» должны быть переданы для рассмотрения в качестве законодательной инициативы в Верховный Совет Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

Текст заявления был составлен ответственным секретарем Конституционной комиссии О.Г. Румянцевым и председателем исполкома «Гражданского союза» В.С. Липициком и представлен к подписанию рядом участников Конституционного совещания. См.: «Покинувшие зал заседания участники Конституционного совещания приняли заявление» // Агентство РИА Новости, Москва; дата выпуска: 5.06.1993. Справку Администрации Президента РФ о покинувших совещание руководителях органов государственной власти субъектов РФ см. на с. 532–535 данной книги. — *Примеч. ред.*

**ОБРАЩЕНИЕ  
РУКОВОДИТЕЛЕЙ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
К ГРАЖДАНАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 5 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

*5 июня после известных инцидентов, происшедших на первом пленарном заседании Конституционного совещания в Кремле, руководители представительных органов субъектов Российской Федерации, участвовавшие в работе Конституционного совещания, выступили с обращением к гражданам Российской Федерации.*

Уважаемые граждане Российской Федерации! Ветераны и молодежь, рабочие и крестьяне, интеллигенция и военнослужащие! Обращаемся к вам в исключительно ответственный, критический момент истории нашего Российского государства.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин выступил на Конституционном совещании 5 июня 1993 года, уже не скрывая прямых угроз и нападок на Съезд народных депутатов, на Советы, на все органы народовластия. Вся обстановка в стране, в том числе и на Конституционном совещании, показывает, что в нашей многострадальной России возрождается диктатура одной личности с неограниченными правами. Демократия, так мучительно выстраданная нашим народом, под угрозой.

Новоявленные «демократы» всего за три года привели наше государство к экономическому, политическому, социальному и нравственному распаду. Основная масса граждан обнищала и унижена. Поток лжи и обмана захлестнул прессу, радио и телевидение. Таким путем отвлекают ваше внимание от трагических последствий их глубоко антинародной политики.

Сегодня, когда реально встал вопрос об ответственности за содеянное, так называемые демократы ставят своей задачей дать неограниченную власть Президенту, уничтожить народную власть, превратить народ в послушного исполнителя воли и желаний Президента и его окружения, и все это делается под видом разработки новой Конституции.

Граждане России!

В эти тревожные для нашего Отечества часы, когда заявление Президента практически означает его готовность идти антиконституционным курсом, мы, руководители представительных органов субъектов Российской Федерации, обращаемся к вам, ко всем общественным движениям и поли-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 8 июня.

*Обращение руководителей субъектов РФ к гражданам РФ от 5 июня 1993 г.*

тическим партиям: встаньте на защиту народовластия, государственности, своих собственных гражданских прав!

5 июня 1993 года,

г. Москва

Заявление подписали руководители 50 субъектов Российской Федерации, в том числе Кабардино-Балкарии, Мордовии, Саха (Якутии), Тувы, Архангельской, Воронежской, Кемеровской, Калининградской, Пермской, Ростовской, Новгородской, Мурманской, Орловской областей, Ставропольского края, Чукотского, Ямало-Ненецкого автономных округов и другие.

**ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Р.И. ХАСБУЛАТОВА, КОТОРОЕ НЕ СОСТОЯЛОСЬ  
НА КОНСТИТУЦИОННОМ СОВЕЩАНИИ**

**Верховный Совет —  
за конструктивное сотрудничество<sup>1</sup>**

Уважаемый Президент! Уважаемые участники совещания! В своем выступлении Президент обрисовал нам свое видение конституционной реформы. Многие его положения, несомненно, заслуживают внимания, отражают общее движение к демократии, а также дают анализ недостатков действующей Конституции, которые давно и для всех очевидны.

Верховный Совет Российской Федерации уполномочил меня выступить на этом совещании и высказать позиции Верховного Совета.

Прежде всего Верховный Совет рассматривает это совещание как одно из важных мероприятий на пути разработки Российской Конституции.

К настоящему времени проекты Основного Закона и Конституционной комиссии, и президентский обсуждены на сессиях, заседаниях Президиумов Верховных Советов, на малых Советах краевых и областных Советов народных депутатов более чем в 70 регионах.

1 июня в Парламентском центре указанные проекты были обсуждены на Всероссийском совещании представителей Советов народных депутатов всех уровней. Наконец, на днях проведено Конституционное совещание, организованное рядом парламентских фракций, общественных движений и политических партий.

Таким образом, представительные органы, пожалуй, как никто другой, сегодня активно включены в конституционный процесс и могут с полным основанием говорить от имени народа.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 8 июня.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Разрешите теперь изложить ряд принципиальных подходов, раскрывающих позиции Верховного Совета.

Первое. Верховный Совет настроен на конструктивное и созидательное сотрудничество в разработке новой Конституции. Так мы поступали до сих пор, с такой позицией мы пришли и на нынешнее совещание. Главное условие этого сотрудничества и нормального осуществления конституционного процесса — это действие в рамках конституционной законности.

Второе. При обсуждении различных вопросов конституционной реформы на Верховном Совете выявился ряд различий в вариантах Конституции. Они, конечно же, обусловлены тем, что Россия действительно находится на перепутье. Но стоящая перед ней дилемма гораздо глубже, нежели выбор между капитализмом и социализмом, гораздо острее, нежели вопрос о том, приверженцами какого общественного уклада мы все являемся.

Обсуждаемый нами вопрос опирается в проблему соотношения традиций и прогресса, эволюционного и революционного. Кому-то хочется подменить этот вопрос вопросом о «реакционно-реставраторских тенденциях в Верховном Совете» и «прогрессивно-западнических тенденциях в исполнительной власти».

Реальный вопрос: хотим ли мы очередного революционного сброса всей российской традиции и объявления этой традиции тупиковой или же мы готовы двигаться эволюционным путем, сохраняя лучшее из опыта наших отцов и дедов, преумножая его передовым опытом цивилизации?

В первом случае мы должны принять заранее ущербную Конституцию, основанную на худших царистских тенденциях, с резким ущемлением прав человека, безответственностью федеральных властей, бурным нарастанием элементов бюрократического государства, что неминуемо, коль скоро речь идет именно о сбросе традиций.

Во втором случае мы должны принять Конституцию, основанную на идее позитивной конвергенции, на идее синтеза всего лучшего, что накоплено мировым опытом, с нашим историческим результатом. Это очень серьезная проблема, стоящая перед страной, и не надо сводить дело к борьбе «реакционеров» со «сторонниками прогресса».

К сожалению, президентской стороной предложен худший вариант Конституции по сравнению с его же первым вариантом, да и по сравнению с действующей Конституцией.

Главное — это совершенно нереальное требование: введение неограниченной президентской власти, которая сведет на нет все провозглашенные свободы для человека, независимость суда, разрушив сам принцип разделения властей с его сдерживающими факторами и противовесами, принципы федерализма. Убеден, и к такому выводу пришли также многие ученые и государственные деятели, а не только представительная власть, что такой вариант президентской республики принципиально неприемлем для Российской Федерации. В действующей Конституции мы, к сожалению, ввели такие нормы, которые уже привели к появлению двух-трех параллель-



ных правительств, нарушению баланса властей, и этим самым породили кризис управления страной. Нельзя этот крен усиливать в новой Конституции. Высшее должностное лицо, которое ныне не является главой государства, может быть возведено в такой ранг — главы государства. Исполнительная власть должна находиться в руках эффективно действующего федерального правительства, ответственного перед парламентом.

К тому же разряду относится и идея ликвидации представительной власти под флагом неприятия Советов. Это неприемлемо, потому что Президент даже наименования не нашел для органов представительной власти.

Другая опасность этого проекта, которая может взорвать Федерацию, — это идея дифференцированных Палат. Создание неравноценных, неравноправных Палат в наших условиях — это новый и довольно искусственный виток противоречий, который усложнит принятие Конституции. Нужно ли это?

Третье. О технологии конституционной реформы. Ее каркас — конституционный треугольник: Конституционная комиссия во главе с Президентом — Верховный Совет — Съезд. А по решению Съезда — может быть и референдум.

Вчера Верховный Совет принял постановление о порядке согласования и принятия Конституции Российской Федерации. Что в нем главное:

- до 30 июня 1993 года Конституционная комиссия должна согласовать с Президентом основные положения единого проекта новой Конституции;
- включить в проект Конституции Федеративный договор;
- отразить в проекте результаты обсуждений, которые состоялись в последнее время;
- вынести согласованный проект на всенародное обсуждение;
- до 10 октября 1993 года внести предложения в Конституционную комиссию и Верховный Совет;
- окончательно согласованный проект выносится на рассмотрение Съезда народных депутатов 17 ноября.

Четвертое. В стране есть, разумеется, и те силы, которые идеализируют наше прошлое. Эти силы отражают точку зрения десятков миллионов наших сограждан. И пренебрегать таким мнением, разделяя тем самым общество на граждан «первого» и «второго» сорта, мы не можем и не должны.

Вот почему, если не удастся нам договориться по принципиальным вопросам, то давайте решим вопрос на референдуме, вынося на него все основные варианты конституций и обеспечив равенство прав всех сторонников различных конституционных моделей при их диалоге с обществом.

Пятое. Надо отметить, даже в диктаторских режимах конституции принимаются высшей представительной властью. Вы не найдете нигде и такого никогда не было в XX веке, чтобы конституцию за своей собственной подписью даровал монарх. Все равно она проходит через представительную, законодательную власти. Нет другого пути принятия конституции, кроме как через высшую представительную власть. Неужели это непонятно?

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Видимо, непонятно, коль скоро в последний период на депутатов, руководство Верховного Совета, его Президиум оказывается огромное давление: депутатов понуждают выступать с антипарламентскими заявлениями, их заговорщически собирают в разных «местечках», натравливают против Председателя, взамен сулят выгодные должности, привилегии с целью развалить Верховный Совет, взорвать Съезд и подвести дело к узакониванию незаконных действий. Хотелось бы напомнить: применяется тот же сценарий, только еще более грубый, чем при развале Союза. Вряд ли сегодня этот сценарий пройдет. Поэтому давайте работать так, как того требуют закон, интересы общества, да и простая человеческая порядочность.

Теперь о работе нашего совещания. От имени Верховного Совета и руководителей республиканских и региональных Советов мне поручено высказать предложение о том, чтобы совещание шло самым демократическим образом. Представляется необходимым не ограничиваться на пленарном заседании заслушиванием 2–3 докладчиков, а обсудить наиболее принципиальные вопросы конституционной реформы. На этой базе рабочие группы могут работать более предметно, квалифицированно. И обсуждать надо, разумеется, не один проект, а все проекты, включая действующую Конституцию. Верховный Совет, Конституционная комиссия, руководители Советов всех уровней, участники многочисленных совещаний выступали за разработку и принятие новой Конституции, одновременно обращают наше внимание на то, что не следует «гнать» конституционный процесс, поскольку такая гонка приведет к принятию ущербной, а следовательно, временной Конституции.

В заключение еще раз хотел бы подчеркнуть, что Верховный Совет делает все, чтобы конституционная реформа обеспечила в полной мере интересы общества.

Благодарю за внимание.



Съезд народных депутатов России  
Фракция

## „СОГЛАСИЕ РАДИ ПРОГРЕССА“

Москва, Дом Советов России  
Краснопресненская наб., д. 2

Тел. 205-53-84

№ \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ 199 г.

### ЗАЯВЛЕНИЕ об открытии Конституционного совещания

5 июня с.г. началась работа Конституционного совещания, которое призвано уменьшить политическую напряженность в обществе, согласовать интересы различных политических сил, стать важным этапом на пути выработки новой Конституции России.

Созыв Конституционного совещания вызван в значительной степени длительным нежеланием большинства депутатского корпуса продолжать работу над проектом новой Конституции.

Вплоть до 4 июня с.г. большинство Верховного Совета во главе с его Председателем, совершая грубую политическую ошибку, отказывалось принимать участие в подготовке и проведении Конституционного совещания. Решение об участии в совещании и о выступлении с содокладами от Верховного Совета и Конституционной комиссии было принято лишь накануне открытия совещания, когда его регламент был уже определен. В итоге на первом пленарном заседании разразился открытый конфликт.

В создавшейся ситуации фракция заявляет:

1. На Конституционном совещании необходимо выработать единый проект Конституции Российской Федерации, который включил бы все лучшее из проектов, предложенных Президентом и Конституционной комиссией Российской Федерации.

2. Регламент и процедуры Конституционного совещания должны обеспечить демократическое обсуждение проекта Конституции.

3. Мы против того, чтобы достойный сожаления конфликт, разгоревшийся 5 июня на пленарном заседании, использовался для дискредитации и срыва Конституционного совещания. Мы - за возвращение всех участников совещания к нормальной работе, против ультиматумов с чьей бы то ни было стороны.

4. Считаем целесообразным провести на дополнительном пленарном заседании 8 июня с.г. общую дискуссию по структуре Конституции, реализации принципов федеративного устройства государства и организации системы высших органов государственной власти, с выступлениями от представителей всех рабочих групп Конституционного совещания.

5. Кроме того мы считаем, что служба безопасности, выполняя свои основные функции, не должна быть столь заметным участником Конституционного совещания.

*Утверждено на собрании Фракции*

5 июня 1993 года

Координаторы фракции

Кожокин Е.М.

Шейнис В.Л.

**СПИСОК  
ЛИЦ, ПОКИНУВШИХ ЗАСЕДАНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ  
5 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

**Список руководителей территорий**

1. Кармоков Хачим Мухамедович	председатель ВС	Кабардино-Балкарская республика
2. Бирюков Николай Васильевич	председатель ВС	Мордовская ССР
3. Иванов Климент Егорович	председатель ВС	Республика Саха (Якутия)
4. Бичелдей Каадыр-Оол Алексеевич	председатель ВС	Республика Тува
5. Суриков Александр Александрович	председатель крайсовета	Алтайский край
6. Гончаренко Юрий Андреевич	председатель крайсовета	Ставропольский край
7. Белоногов Анатолий Николаевич	председатель облсовета	Амурская область
8. Гуськов Юрий Александрович	председатель облсовета	Архангельская область
9. Бесхмельницын Михаил Иванович	председатель облсовета	Белгородская область
10. Камагин Владимир Александрович	председатель облсовета	Владимирская область
11. Семенов Юрий Николаевич	председатель облсовета	Калининградская область
12. Тулеев Аман Молдагазыевич	председатель облсовета	Кемеровская область

---

<sup>1</sup> Материал Администрации Президента РФ. Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 460. Л. 149—151.

*Список лиц, покинувших заседание Конституционного совещания 5 июня 1993 г.*

13. Богомолов Олег Алексеевич	председатель облсовета	Курганская область
14. Лихачев Владимир Николаевич	председатель облсовета	Курская область
15. Густов Вадим Анатольевич	председатель облсовета	Ленинградская область
16. Королев Олег Петрович	председатель облсовета	Липецкая область
17. Гончаров Владислав Иванович	председатель облсовета	Магаданская область
18. Евдокимов Юрий Алексеевич	председатель облсовета	Мурманская область
19. Гражданкин Николай Иванович	председатель облсовета	Новгородская область
20. Сычев Анатолий Павлович	председатель облсовета	Новосибирская область
21. Леонтьев Анатолий Павлович	председатель облсовета	Омская область
22. Григорьев Валерий Николаевич	председатель облсовета	Оренбургская область
23. Володин Николай Андреевич	председатель облсовета	Орловская область
24. Лычагин Александр Родионович	председатель облсовета	Пензенская область
25. Быстрянец Михаил Иванович	председатель облсовета	Пермская область
26. Пушкарев Виталий Николаевич	председатель облсовета	Псковская область
27. Попов Александр Васильевич	председатель облсовета	Ростовская область
28. Макаревич Николай Сидорович	председатель облсовета	Саратовская область

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

29. Зайцев Владимир Викторович	председатель облсовета	Сахалинская область
30. Рябов Александр Иванович	председатель облсовета	Тамбовская область
31. Шестов Михаил Александрович	председатель облсовета	Тверская область
32. Литвинцев Юрий Иванович	председатель облсовета	Тульская область
33. Ульянов Владимир Ильич	председатель облсовета	Тюменская область
34. Разумов Владимир Логинович	председатель облсовета	Ульяновская область
35. Сумин Петр Иванович	председатель облсовета	Челябинская область
36. Эпов Александр Фадеевич	председатель облсовета	Читинская область
37. Скачков Александр Афанасьевич	председатель облсовета	Еврейская автономная область
38. Аюшиев Болот Ванданович	председатель окрсовета	Агинский Бурятский АО
39. Четин Иван Васильевич	председатель окрсовета	Коми-Пермяцкий АО
40. Слезкин Борис Федорович	председатель окрсовета	Ненецкий автономный округ
41. Хутанов Леонид Александрович	председатель окрсовета	Усть-Ордынский Бурятский АО
42. Етылен Владимир Михайлович	председатель окрсовета	Чукотский автономный округ
43. Чекалов Василий Ефремович	председатель окрсовета	Эвенкийский автономный округ
44. Кузин Александр Иванович	председатель окрсовета	Ямало-Ненецкий автономный округ

**Народные депутаты**

1. Бабурин С.Н.
2. Боков В.Н.
3. Булдаев С.Н.
4. Ген Н.Л.
5. Глотов С.А.
6. Друганов С.П.
7. Ермаков В.Ф.
8. Захаров М.Л.
9. Захаров М.М.
10. Любимов В.Н.
11. Мазаев В.Д.
12. Муравьев И.В.
13. Румянцев О.Г.
14. Селиванов А.Г.
15. Слободкин О.М.
16. Федосеев И.В.
17. Хасбулатов Р.И.
18. Царев А.Ю.
19. Магомедов М.М.
20. Хубиев В.С.



НАРОДНЫЙ ДЕПУТАТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1990—1995

З А Я В Л Е Н И Е

депутатских фракций Верховного Совета Российской Федерации  
по поводу событий на конституционном совещании 5 июня 1993 года

Оправдываются худшие предположения: открывшееся 5 июня 1993 года конституционное совещание показало, что его инициаторы не останутся ни перед чем, чтобы обеспечить одобрение президентского проекта Конституции Российской Федерации, противоправным путем принять ее и таким образом подвести так называемые "конституционные основы" для введения в стране личной диктатуры.

Председательствовавшие на совещании Б.Н.Ельцин и В.С.Черномырдин, при поддержке "демократического" большинства, созданного в результате дискриминационного подхода к формированию состава совещания, не дали возможности выступить Председателю Верховного Совета Российской Федерации Р.И.Хасбулатову. Более того, один из работников охраны пытался воспрепятствовать пройти к трибуне Председателю Верховного Совета РФ Р.И.Хасбулатову. Под улюлюканье, топот и свист бесчинствующих "демократов" Р.И.Хасбулатов был вынужден покинуть трибуну и зал заседания. Президент России не пресек оскорбительные выпады в адрес Р.И.Хасбулатова. Вместе с ним ушла из конституционного совещания большая группа народных депутатов и руководителей Советов.

Была грубо нарушена тем самым статья 102 Конституции Российской Федерации, согласно которой депутату обеспечиваются условия для

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 281. Л. 18—19.



беспрепятственного и эффективного осуществления его прав и обязанностей. Тем более, речь шла о Председателе Верховного Совета РФ, выполнявшем поручение Верховного Совета Российской Федерации выступить на совещании.



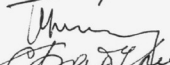


Участника совещания Ю.М.Слободкина, члена Конституционной комиссии, народного депутата Российской Федерации, который направлялся к выходу, "охранники" буквально выволокли из зала, несмотря на сделанное им напоминание о депутатской неприкосновенности, а также вопреки попыткам Генерального Прокурора Российской Федерации В.Г.Степанкова и отдельных депутатов помешать этому. Более того, физическому воздействию подверглись и те, кто пытался защитить Ю.М.Слободкина.

Мы решительно осуждаем произвол и бесчинство в отношении Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И.Хасбулатова и народного депутата Ю.М.Слободкина, допущенные участниками этого, с позволения сказать, конституционного совещания и работниками охраны.

В совокупности с откровенными заявлениями Президента Б.Ельцина в речи на совещании о необходимости ликвидации Советов народных депутатов, мы расцениваем эти акции как начало разрушения Советов как органов народовластия и прямую угрозу конституционного переворота.

Мы призываем всех честных людей России незамедлительно и решительно выступить на защиту Конституции и конституционного строя, предотвратить установление в стране диктаторского режима.

Руководители депутатских фракций:

"Аграрный Союз"		А.А. Пономарев
"Отчизна"		Б.В. Тарасов
"Коммунисты России"		И.М. Братишев
"Россия"		С.Н. Бабурин
"Суверенитет и равенство"		М.М. Ваудман

10 июня 1993 г.

СЛУЖЕБНАЯ ЗАПИСКА  
ПОМОЩНИКА ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Ю.М. БАТУРИНА  
от 8 июня 1993 г.<sup>1</sup>

Президенту  
Российской Федерации  
Б.Н. Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

В обобщенном виде результаты заседаний сегодняшнего дня следующие.

Работа идет с очень разной скоростью. Быстрее всего — секции товаропроизводителей, местного самоуправления и федеральных органов власти. Но все равно с такой скоростью до 16 июня не уложиться. Может быть, Вы повторите свое предложение — взять всю главу о правах человека из проекта Конституционной комиссии. Впереди ведь самое трудное — организация системы власти.

Самая трудная секция — субъекты Федерации, но Шахрай справляется очень умело.

Самая митинговая — секция партий.

Проблемы возникают с правом частной собственности на землю (секция субъектов Федерации ее даже отложила до завтра). То же на секции партий.

На секции партий Президента записали главой исполнительной власти (эта поправка может помочь в будущем).

В целом работу можно признать успешной.

Для первого посещения рекомендую три секции в такой последовательности:

1. Секция № 1 (федеральные органы власти).
2. Секция № 3 (местное самоуправление).
3. Секция № 5 (товаропроизводители и предприниматели).

Секции 3 и 5 расположены рядом. Секция 1 работает в нашем корпусе.

**Ю. Батури**

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 11.

**Конституционное совещание, 9 июня 1993 г.  
Краткий итог дня**

**Группа N1 (федеральные органы власти)**

Прошли 57 статей. Исключили из текста проекта перечень существующих субъектов РФ (юридически хорошо, а политически может быть опасно).

**Группа N2 (субъекты Федерации)**

Дошли до 55 статьи. Завтра самый сложный день - федеративное устройство. Выделили в отдельную главу основы конституционного строя (принципы), что в общем правильно.

Проблема - нужна неформальная встреча глав краев и областей с главами республик.

**Группа N3 (местное самоуправление)**

Пройдены все главы первого раздела, кроме главы о местном самоуправлении. Завтра приступают к своей теме.

Перспективы хорошие. Видимо, завершат работу в срок.

**Группа N4 (партии)**

Работа идет крайне медленно (только 35 статей). Много митинговщины. Завтра на пленарном заседании не исключены попытки дополнительных выступлений.

**Группа N5 (товаропроизводители и предприниматели)**

Продвигаются хорошо (69 статей), но предлагается много всяких проектов Деклараций. Экспертам группы поручили даже из "спортивного интереса" (не для конкуренции с президентским) подготовить проект Конституции, которую написали предприниматели.

*83 3-7-850  
12 06 93*

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 19–20.

**Очень важно.** Идея Комиссии конституционного арбитража, с которой выступил сегодня Президент, уже искажена, доведена до пустой формальности и, видимо, в таком виде попадет в проект распоряжения. Группы выдвигают своих представителей, и суды делают то же самое. Их намереваются включить в состав Рабочей комиссии, где 5-6 судей просто растворятся.

Целесообразно в завтрашнем выступлении пояснить идею (текст делается).

**Для возможных вопросов и интервью**

а) Самые сложные вопросы пока:

- о равенстве субъектов РФ,
- о праве частной собственности (особенно - на землю),
- о гражданстве;

б) Есть уже примеры взаимоперехода проектов - президентского и Конституционной комиссии. Начинают обсуждение с президентской формулировки статьи и последовательными поправками приходят к формулировке Комиссии. **Но и наоборот.** Это выигрышный пример.

*С уважением*  
*Ю. Трапурин*  
2.06.97

ОТЧЕТ  
ПОМОЩНИКА ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ  
ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ

**Обобщенные итоги  
Конституционного совещания  
от 10 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

**Группа № 1 (федеральные органы власти)**

Приняли решение не включать в Конституцию Федеративный договор даже в виде приложения (имеется в виду сформулировать соответствующие нормы Основного Закона в традиционном виде). Это может вызвать конфликт с группой № 2, но при умелой дипломатии создаст противовес группе субъектов Федерации, что заставит республики и области быстрее преодолеть собственные противоречия.

**Группа № 2 (субъекты Федерации)**

Представители 16 республик внесли предложения по изменению и дополнению проекта Конституции, суть которых в фиксировании суверенитета и права на самоопределение «в государственных формах». И, кроме того, договорные отношения с Российской Федерацией. Таким образом, в запасе у них не более двух шагов: конфедерация и выход из нее (либо сразу из федерации).

**Группа № 3 (местное самоуправление)**

Отмечалось нарушение пропорциональности представительства: от исполнительной власти меньше, от Советов больше. Это хороший аргумент против тех, кто говорит, что Президент выступает за разгон местных Советов. И хороший пример, если на пресс-конференции кто-то будет говорить, что на Конституционном совещании у исполнительной власти «своя рука владыка».

**Группа № 4 (политические партии)**

Первый серьезный ультиматум по поводу поправок (со стороны профсоюзов и религиозных конфессий). Ультиматум был принят. Не очень хороший прецедент.

**Группа № 5 (товаропроизводители и предприниматели)**

В предыдущие дни группа настолько ушла вперед, что могла позволить себе расслабиться и сегодня прослушала лекцию Явлинского о том, как он видит себе Конституцию и конституционный процесс.

Группа избрала редакционную комиссию. Чтобы не получить пять таких комиссий, надо бы образовать одну общую: по одному человеку от группы и два-три юриста, которым некогда было бы перелицовывать президентский

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 158—159.

проект до неузнаваемости (а это придется делать по результатам совещания). Тогда в реальности все приняла бы на себя Рабочая комиссия с аппаратом ГПУ, но нельзя было бы упрекнуть нас в том, что здесь «правит бал» аппарат.

**Пленарное заседание**

В выступлениях (да и раньше, и в будущем) часто слышится тезис: «Этого нет в Федеративном договоре, поэтому нельзя...».

Парировать необходимо, и есть простой аргумент:

«Федеративный договор и в действующей Конституции, и в президентском проекте — лишь часть Конституции, но не выше ее».

С уважением,

**Ю. Батурин**

**Обобщенные итоги  
Конституционного совещания  
от 11 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

**Группа 1 (Федеральные органы власти)**

«Разрезали» судебную систему по вертикали; местные суды стали независимыми.

**Группа 2 (Субъекты Федерации)**

Записали в проект положение о «самоопределении в составе РФ».

Приняли решение работать в выходные дни.

**Группа 3 (Местное самоуправление)**

Видимо, глава о самоуправлении будет существенно переработана.

Хорошо потрудились сильные эксперты.

**Группа 4 (Партии)**

Много посторонних дискуссий.

**Группа 5 (Предприниматели)**

Статья о Вице-президенте исключена. Поправка о том, что Президент является главой исполнительной власти, не прошла.

В целом день был малоинтересным. Идет обычная рутинная работа, что и хорошо.

С уважением,

**Ю. Батурин**

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 41.

## **Обобщенные итоги Конституционного совещания от 15 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

### **Группа 1 (Федеральные органы власти)**

Горячо дискутировали по вопросу об отставке и выражении недоверия Правительству. Сошлись на том, что отставка Правительства принимается или отклоняется Президентом и исключили «представление» Совета Федерации. Совету Федерации разрешено принимать отставку Правительства большинством в две трети. Президент вправе распустить Совет Федерации в случае, если эта палата откажется принять отставку Правительства.

Далее перешли к обсуждению Главы 7. Название Главы «Правосудие» изменили на «Судебную власть». Особую активность в дискуссии проявили члены Конституционного суда, в том числе В. Зорькин.

### **Группа 2 (Субъекты Федерации)**

Острая дискуссия вокруг статей по правам Президента и по названию и принципам формирования верхней палаты Федерального Собрания.

В основном приняты статьи из президентского проекта Конституции.

Первая часть статьи о Президенте как арбитра проголосована в редакции, близкой к статье проекта Конституционной комиссии.

По Федеральному Собранию:

1) на переходный период Верхняя палата формируется из первых лиц представительной и исполнительной властей, а в последующем — избрание населением;

2) равное представительство субъектов Федерации в Верхней палате;

3) по численности: Верхняя палата — 178 чел., Государственная Дума — 300 чел.

### **Группа 3 (Местное самоуправление)**

Закончено обсуждение всех глав проектов Конституции.

Решили не упоминать Конституцию наравне с Федеративным Договором.

### **Группа 4 (Политические партии)**

Обсуждали проект Декларации о Конституции России. Решили призвать к поддержке «согласованного» проекта Конституции и начать подготовку к новым выборам высших органов государственной власти. Явный настрой на скорейшую замену нынешнего депутатского корпуса и желание испробовать себя на новых выборах.

Как и раньше, работа в группе проходит крайне медленно и неорганизованно.

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 67—68.

**Группа 5 (Товаропроизводители и предприниматели)**

После того, как в адрес Рабочей комиссии были высказаны обиды, что их поправки не принимаются во внимание, было решено готовить весь текст Конституции, а не ограничиваться вынесением поправок.

Отвергнута как концептуально [неправильная]<sup>1</sup> Глава 8 «Местное самоуправление». Условились завтра утром провести совместное заседание с группой 3.

С уважением,

**Ю. Батурин**

**Обобщенные итоги  
Конституционного совещания  
от 17 июня 1993 г.<sup>2</sup>**

**Группа № 1 (Федеральные органы власти)**

Исключена статья о Высшем судебном присутствии. (Это сильно не понравится С.М. Шахраю, но полагаю, что статью в окончательном тексте можно будет сохранить.)

**Группа № 2 (Субъекты Федерации)**

Заседание не проводилось.

С.М. Шахрай давал пресс-конференцию.

**Группа № 3 (Местное самоуправление)**

Заседание не проводилось.

**Группа № 4 (Партии и движения)**

1. Недоумение и разочарование стремительностью вчерашнего пленарного заседания.

2. Обида на то, что Президент не побывал на заседаниях группы.

Думаю, целесообразно после Якутии встретиться с группой № 4.

**Группа № 5 (Товаропроизводители и предприниматели)**

Заседание не проводилось.

С уважением,

**Ю. Батурин**

---

<sup>1</sup> В оригинале: «направильная». — *Примеч. ред.*

<sup>2</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 97.



ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 9 июня 1993 года

**О решении вопроса об участии Верховного Совета  
и Председателя Верховного Совета  
в работе Конституционного совещания<sup>1</sup>**

*Председательствует заместитель Председателя Верховного Совета  
Российской Федерации В.А. Агафонов.*

[...]

**Председательствующий.** Приступим к рассмотрению нашей повестки дня. Позвольте предоставить слово для доклада Председателю Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатову Руслану Имрановичу.

**Р.И. Хасбулатов.** Уважаемые коллеги! Позвольте сначала сказать несколько слов по поводу наших действий после принятия Верховным Советом решения об участии Верховного Совета и Председателя Верховного Совета в работе Конституционного совещания.

Конечно, я лично воспринял это как очень серьезное, конструктивное направление в работе Верховного Совета, как очень серьезный стимул к действиям в духе согласия и тут же поручил Виталию Григорьевичу Сыроватко связаться с канцелярией Президента, чтобы были посланы телеграммы с приглашением к участию в работе заместителей Председателя Верховного Совета, дана возможность для работы в соответствующих секциях, потому что полагал, что сам смогу принять участие только в пленарном заседании. В пятницу вечером на встрече с руководителями республиканских, областных, краевых Советов мне совершенно четко было предложено выступить с докладом на пленарном заседании.

Эта идея, или просьба, была доведена до канцелярии. До Президента дозвониться я не сумел (нам уже известен подобный стиль). В результате до начала работы совещания приглашения заместителям Председателя Верховного Совета не были присланы. Тогда я предложил Юрию Михайловичу поехать вместе со мной. Однако он сказал: «Так меня, так же

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республик и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 37 (ч. 1). С. 12-32.

как на известное мероприятие, просто не пустят. Зачем же я тогда поеду? Приглашения-то не поступило». Я предупредил Филатова, сказал, что мне поручено выступить на пленарном заседании, причем показал текст, сказал, что выступление у меня очень миролюбивое, в духе согласия. Вы читали этот заготовленный текст.

Я приготовился и предупредил всеми возможными способами о том, что непременно должен выступить на пленарном заседании. Естественно, по мере того как слушал докладчика, крепло убеждение, что надо обязательно выступить. Если бы я там не выступил, то не имел бы морального права вообще продолжать осуществлять обязанности Председателя Верховного Совета.

Вы все знаете, что случилось. Я отвечаю на вопрос Носовца, чтобы у вас не было и тени сомнения в нашем серьезном намерении сотрудничать с Конституционным совещанием. Но не получилось.

Теперь позвольте перейти к основному докладу.

Как вы знаете, проблема, которая волнует наше общество, сводится к простому вопросу. О нем очень много говорится, пишется. Это вопрос, поставленный около трех лет тому назад Солженицыным в его работе «Как нам обустроить Россию». Конечно же, в этом обустройстве важная роль принадлежит новой Конституции как Основному Закону страны — закону, который представляет собой как бы общественный договор, утверждает гражданский мир и согласие. Такое понимание сути Конституции продвигалось большинством членов и Конституционной комиссии, и Верховного Совета через трудные обсуждения в различных парламентских и иных аудиториях как в столице, так и в регионах нашей страны на протяжении почти трех последних лет. Откровенно говоря, когда мы выносили проект Конституции на обсуждение шестого Съезда народных депутатов, Президент, как казалось, разделяя это понимание, не особенно пытался оказывать давление на Съезд. Хотя и тогда, как вы помните, появился параллельный проект Конституции, причем, кажется, за авторством тех же самых лиц, которым принадлежит и нынешний проект, — Алексева, Собчака, Шахрая.

Утвердив концепцию и общие положения проекта Конституции, мы прекрасно понимали все его несовершенство. Поэтому и Конституционная комиссия, и мы, обсуждая проект на сессиях, стали его серьезно дорабатывать. К сожалению, объективная реальность не позволила нам эту работу завершить.

В чем причины? Причин называют множество. Можно, наверное, согласиться с некоторыми из приведенных причин торможения конституционной реформы. Можно говорить и о роли Председателя Конститу-

ционной комиссии, и о роли Председателя Верховного Совета, можно в конце концов говорить и о нежелании Верховного Совета, Съезда, отдельных депутатов принять Конституцию, можно назвать еще множество различных причин. И, наверное, все они могли показаться правильными. Тем не менее решающими мне представляются два фактора.

Первый — отсутствие фундаментальных ценностных ориентаций в политической, культурно-духовной жизни общества, отрицание нравственных, этических начал в экономических реформах, делающих людей, не объединенных общей идеей, беззащитными в повседневной жизни.

Второй — навязывание конфронтационной тактики со стороны высшей исполнительной власти. Здесь отсчет можно вести как раз с шестого Съезда народных депутатов, знаменательного во всех отношениях. Во-первых, этот Съезд инкорпировал в Конституцию текст Федеративного договора, подготовленного здесь, в стенах Верховного Совета. Федеративный договор практически приостановил развал Российской Федерации еще тогда, поскольку процесс гибели Союза неизбежно был перенесен в Россию. Проблема Союзного договора была генетически связана с проблемой Федеративного договора, и после заключения договора этот процесс так или иначе был приостановлен, нами приостановлен. Во-вторых, как я уже говорил, на том Съезде были приняты концепция и основные положения проекта Конституции.

Но почему-то не эта созидательная сторона шестого Съезда оказалась в центре внимания общества. В центре внимания оказались, во-первых, наша, как теперь все признают, вполне обоснованная критика неразумной экономической политики Правительства, и, во-вторых, наши неудавшиеся тогда попытки усилить парламентский контроль над деятельностью Правительства за счет некоторого сокращения полномочий Президента. Напомню, главной причиной неудачи тех попыток единодушно называли 24 млрд долларов, которые Запад якобы дает «под Гайдара». Этот циничный обман, к сожалению, оказал тогда сильное влияние на некоторых колеблющихся депутатов. В результате Правительство и в целом исполнительная власть стали привыкать к режиму бесконтрольности и безнаказанности за любые решения, каковы бы ни были их результаты. Конфронтационный стиль стал нормой поведения, а шантаж и угрозы стали инструментами борьбы с парламентом и представительными органами на местах, с Советами, по мере ухудшения экономического положения страны.

Здесь, собственно, основа неурядиц и противоречий. Хотел бы обратить в этой связи внимание парламентариев на то, что никакой экономической стабилизации в ближайшей перспективе не предвидится.

Всякие успокаивающие слова и прогнозы, от кого бы они ни исходили, не соответствуют истине. Специалисты, опытные хозяйственники, частные предприниматели, отечественные и иностранные эксперты сходятся в том, что экономика входит в состояние своего рода коллапса, в режим автономного разрушения самих элементов производительных сил, когда вообще исчезнут возможности создания рыночных, конкурентных предпосылок, а национальная экономика трансформируется в слабые региональные хозяйственные анклавы, действующие на базе натуробмена. Новое правительство за полгода практически ничего не сумело предпринять для исправления ошибок, допущенных в течение 1992 года, более того, оно их усугубило. Сейчас у нас вообще стала актуальной проблема управления страной.

Разумеется, в таких условиях появляется сильное желание уйти от обсуждения этих опасных тем, чтобы в обществе не появились опасные мысли, причем как в системе исполнительной власти, так и среди парламентариев, которые бездумно поддерживали и поддерживают этот разрушительный курс, не давали и не дают сейчас Верховному Совету и Съезду совершать необходимые корректировки. Этой логикой объясняется проведение референдума 25 апреля, вольное толкование его результатов, введение жесткой цензуры печати, усиление репрессивного начала во внутренней политике, что проявилось в трагедии 1 Мая, подавление инакомыслия даже союзников, не говоря уже об оппозиции, которая, кстати, есть непрменный элемент всякой демократии, если она действует в рамках закона. Без оппозиции вообще не бывает демократии. Демократия без оппозиции — это плутократия.

О так называемом конституционном кризисе. В таких сложных условиях, в условиях переплетения общеполитического, экономического, социального, культурного, морального кризисов, в условиях глубокой национальной депрессии, связанной с распадом огромного государства и национальным унижением, вдруг возникших (именно вдруг, неожиданно возникших) межэтнических конфликтов, утраты веры в государство и их лидеров, когда граждане меньше всего думали и думают о старых и новых Конституциях, и был буквально порожден этот так называемый конституционный кризис. И появилось, наконец, это известное Конституционное совещание.

Напомню еще раз. Вопрос был не так прост, и вряд ли здесь уместны упреки в том, что кто-то не подготовился, что депутаты не были готовы, и прочее. Вопрос этот был очень сложным. Но все-таки после очень серьезных размышлений и обсуждений Верховный Совет, как представляется, принял правильное решение о своем полноценном, конструктив-

ном участии в этом совещании, безусловно, с учетом его консультативного, совещательного характера.

О докладе Президента на Конституционном совещании. Позвольте отметить ряд принципиальных положений доклада. Вы его, надеюсь, читали и, конечно, сможете глубже и подробнее разобраться.

В докладе не предусматривается единая концептуальная линия. Нет там единой концепции в понимании того, что же все-таки такое Конституция и какие основополагающие идеи должны пронизывать Основной Закон страны. Например, концептуальные положения о разделении властей, федерализме, местном самоуправлении, президентуре не имеют достаточной аргументации и поэтому неубедительны. Просматриваются некие слепки, сколки с западных образцов без учета геополитических и полиэтнических особенностей и исторической традиции Российской Федерации, российских народов.

У нас, конечно же, идет активный поиск лучших форм организации Российской Федерации, и это вполне естественный процесс. Именно в ходе этого процесса был разработан, как я уже говорил, Федеративный договор, была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина. Оба эти документа вошли в действующую Конституцию, и это, естественно, крупный шаг вперед. Они вошли и в проект Конституционной комиссии. Так что принципиально говорить о каком-то конституционном кризисе как объективном явлении, якобы сдерживающем реформы, это — для детей. Надо только позаботиться о том, чтобы общая работа над проектами была продуктивной, чтобы уважалось каждое мнение. Только таким путем может быть разработана Конституция, нужная нашим народам.

Особое внимание следует обратить на то, что в президентском проекте Конституции Федеративный договор использован как бы для противопоставления краев и областей республикам, хотя на деле заявляется несколько иное. Тщательный анализ подтверждает именно это обстоятельство. Конечно, это наносит вред самой идее новой федерации, реальной федерации.

Много критических стрел пущено в докладе в законодательную власть. Упреки в ее двухзвенности можно принять. Мы с самого начала говорили, что в общем-то это не очень удачно, но не мы это придумали, и коль скоро мы идем конституционным путем, то, наверное, надо подождать появления соответствующего Основного Закона или решения самой высшей власти. Ведь от того, что мы будем критиковать, ничего не изменится, пока законным путем не будет принят соответствующий закон.

Это дало докладчику основание утверждать, будто парламент защищает корпоративные интересы, что, естественно, является бездоказательным. Верховный Совет выступал и выступает законным форумом, выражающим общественные интересы. Парламентские процедуры применяются на основе традиционных принципов деятельности законодательных органов, когда голосование служит привычным способом принятия решений. Только что в течение часа обсуждалась повестка дня. Ну что же тут странного? Конечно, наверное, было бы проще за пять минут решить и сказать: «Вот вам повестка, извольте ее выполнять». Но на то и парламент, чтобы обсуждать вопросы.

Высказано положение — Советы и демократия несовместимы. Но ведь особенность в том, дорогие друзья, что других органов народовластия, представительной власти в стране нет. И Президент не нашел даже имя новым органам представительной власти, потому что это практически невозможно. Мы об этом говорили, писали много раз. Поэтому, откровенно говоря, здесь просматриваются не просто цинизм, но и непонимание принципов разделения властей, системы народовластия, да и простое неуважение именно к тем, кто единственно вправе одобрить или не одобрить проекты Конституции. Это сессии Советов субъектов Федерации. Именно их представители, уважаемый депутат Носовец, ушли с совещания вместе с Председателем Верховного Совета. И если бы там остались даже 99 процентов по сравнению с ушедшими, это практически не имело бы ровным счетом никакого значения. Это к тому, чтобы вы знали.

Здесь хотелось бы отметить два момента. Во-первых, Президент во имя сохранения своей собственной легитимности, конечно, не должен был бы отказать в такой же легитимности Советам. Ведь он избран по закону 1991 года. Мы это помним, мы с вами здесь его принимали. Во-вторых, просто смешно выглядит ссылка на легитимность выборов Учредительного собрания 1917 года, о котором, кстати, в свое время куда больше было анекдотов, чем о всех наших съездах, вместе взятых. Но это область специалистов, об этом нынешние составители речей вряд ли хорошо знают. Это та самая знаменитая «учредилковка». Кстати, это одна из причин революции 1917 года, это тоже следовало бы помнить тем, кто составляет такие «разухабистые» речи. Вместе с «распутинщиной», плутократией, коррупцией, всесилием чиновничества и бесконечными обещаниями властей это и привело к октябрьскому перевороту.

Далее. В докладе высказано правильное положение об органической связи новой государственности и права, как выражении общих интересов. Но без всяких оснований утверждается, что сегодня в стране нет

права, как воплощения воли народа, и виновата в этом якобы законодательная власть. Но ведь за последние три года приняты десятки новых законов, вызванных к жизни новыми общественными потребностями и формирующимися новыми общественными отношениями. И они поддержаны населением. К тому же основополагающие законы приняты по представлению самого бывшего Председателя Верховного Совета Бориса Николаевича Ельцина. К чему же искусственно противопоставлять реально формирующийся законодательный массив и какое-то абстрактное право? Не скрывается ли за известным юридическим дуализмом желание отбросить парламентские законы и пользоваться только так называемым президентским правом? Здесь тоже есть над чем поразмыслить. В общем, и здесь, и в ряде других мест доклада имеются опасно сомнительные, двусмысленные положения, о сути которых, возможно, не подозревал и сам докладчик на Конституционном совещании.

В докладе противоречиво обосновывается необходимость решительных действий по установлению господства права в обществе, решительных шагов к праву. (Причем делается это в стиле Вышинского. Я хорошо помню «труды» Вышинского, еще в студенческие годы читал.) Сначала в докладе приводится характеристика права как гаранта воплощения в жизнь справедливости, свободы, естественных прав человека, выраженных властью общих интересов, не навязанных силой. Но в то же время довольно угрожающе звучит суждение (причем неверное по сути), что право без силы — пустой звук.

Последнее суждение неточно отражает сущностные характеристики права вообще. Такого рода понимание права даже с оговоркой, что сила без права — произвол власти и трагедия народа, бесспорно, ошибочно. Эта ошибочность, конечно, не является следствием безграмотности или небрежности. Эта ошибочность — встроенный элемент, чтобы, так сказать, облечь определенный произвол в какую-то законную форму, что уже было в нашей истории. То есть в данном случае допускается преувеличение роли насилия в установлении правопорядка. Сила, принуждение, как вы знаете, являются, конечно, далеко не единственными гарантами торжества правовых норм и установления эффективного правопорядка. Если бы уважались существующие здесь порядки, сам парламент, его дух, это было бы гораздо эффективнее, чем попытки каких-то насильственных действий по установлению правопорядка. Этот исторический урок российские народы уже проходили.

Весьма экзотична мысль, что нынешние представительные органы избирались на основе советского избирательного закона, а значит, они остаются продолжателями захваченной силой власти. Вся логика раз-

вития российской государственности переворачивается с ног на голову. Если говорить о захвате власти, то мы видим сегодня (и от этого тоже никуда не уйдешь), что исполнительная власть как раз и действует захватным образом — захватывая новые полномочия в сфере законодательной деятельности. Это недопустимо, и этому должен быть положен конец. Чем, кстати, Закон о выборах Президента Российской Федерации лучше Закона о выборах народных депутатов Российской Федерации? Пожалуйста, подумайте над этим. Ведь принимался он Верховным Советом России именно в советские времена.

Очевидна противоречивость ряда других положений. Прежде всего, отрицается роль Конституции как гаранта единства страны и защиты прав ее граждан, но в то же время сам Президент объявляется одним из гарантов конституционности, то есть Президент стоит как бы над Конституцией. Не обеспечивается тезис отделения судов от политики; Федеративный договор (я хотел бы повторить) остается в общем-то инородным телом в проекте. Вдруг вводятся понятия, традиционные для СНГ: «единая рублевая зона», «единое экономическое пространство». К чему вводить такие понятия? Это, конечно, внушает опасение за целостность страны. Таким образом, не случайно то, что некоторые субъекты Федерации уже принимают решение обратиться к Съезду, Верховному Совету и Конституционному Суду, обращают наше внимание на те положения доклада, которые вызывают сомнения с позиций конституционной законности.

Далее. Почему было проявлено демонстративно пренебрежительное отношение к парламенту? Думается, здесь в значительной мере сказались политическая неопытность или наивность ряда депутатов и членов Президиума Верховного Совета, в том числе заместителя Председателя Верховного Совета Рябова Николая Тимофеевича, не понявших смысл навязанной им игры по чужому сценарию. А дело в том, что была брошена коварная идея: якобы Председатель Верховного Совета занял консервативную позицию, пошел на поводу у сил регресса, не желает идти ни на какие компромиссы, с ним Президент сотрудничать не будет, значит, надо пойти навстречу Президенту, занять прогрессивную, новаторскую позицию и так далее. Преследовалась двоякая цель: Рябов должен был во избежание якобы неизбежного раскола в Верховном Совете или заставить Председателя Верховного Совета выйти за границы конституционного поля и разрушить его, или увести с собой на это самое антиконституционное поле значительную часть депутатов.

Разумеется, эти игры ни для меня, ни для большинства депутатов не новы. Несмотря на разные загородные совещания, уговоры, обещания



должностей, квартир и так далее, я всегда считал и считаю, что здесь, в Верховном Совете, — люди, преданные своим избирателям и Отечеству. А тех, кто в тяжелые времена пытается затеять склоки по поводу личных достоинств или недостатков, мне просто жалко. Надо сказать, что, если бы здесь, уважаемые коллеги, все мы с вами выполняли свой депутатский долг, свой долг парламентариев так, как мы его понимаем, в соответствии с конституционными обязанностями, законными обязанностями, я думаю, такой ситуации, какая сложилась 5 июня, вообще не возникло бы.

Давайте в конце концов зададимся вопросом: почему же мы не хотим использовать выпавший нам исторический шанс осуществить подлинно демократические преобразования? Почему пытаемся восстановить диктатуру, только вместо коммунистической антикоммунистическую? А ведь рядовые свойства любой диктатуры однотипны: это попрание права на свободу личности, преследование инакомыслия, боязнь правды, а потому — использование лжи как средства политической борьбы, объявление войны народовластию и парламентаризму. Разве все это не начинается проступать сегодня в достаточно зримой форме в нашей государственной практике — в быстро формирующемся политическом режиме вот с такими чертами? Виной этому и рептильный стиль нашей с вами работы, стиль Верховного Совета. Правильно здесь критикуют и меня, и многих моих коллег. Иногда бывает так, что два–три председателя комитетов не дают возможности принимать охраняющие парламент, его права законы, предусматривающие жесткую уголовную ответственность всякого, нарушающего естественные для всех парламентов мира прерогативы. Например, как мне сообщили специалисты, если бы у нас действовали американские законы, охранник Президента, попытавшийся встать на пути спикера, равно как и те, кто нанес оскорбление Генеральному прокурору и депутату Слободкину действием, понесли бы наказание в виде тюремного заключения на срок от 5 до 12 лет.

В определенном смысле криминальный стиль становится нормой для отдельных высших должностных лиц. Если бы Верховный Совет реально чувствовал себя парламентом, он давно освободил бы от должностей целый ряд министров, давно обеспечил бы расследование некоторых дел, разобрался бы в огромном количестве злоупотреблений, например, как и когда исчезло движимое и недвижимое имущество ЦК КПСС, союзных властей, в том числе как распределялись здания, сооружения, здравницы, дома отдыха; с какой стати этим стали единолично распоряжаться какие-то вдруг возникшие службы охраны Президента, царедворцы; почему канцелярия занимается внешнеэкономическими опера-

циями и так далее. В общем, этим давно следовало бы заняться парламенту, это его прерогатива. А не тревожит ли вас очередное сообщение по поводу, прямо скажем, некрасивых действий в отношении Председателя Конституционного Суда? Это реакция на события 5 июня.

Идея Конституционного совещания, как это было задумано, в результате органической неспособности его организаторов на созидательные согласительные действия, если говорить откровенно, уже неактуальна. Отношение к нему со стороны субъектов Федерации (а именно они должны были стать главными участниками его работы, и они же были грубо оскорблены) разное. Около 60 председателей областных, краевых Советов, некоторые председатели Верховных Советов республик немедленно прервали свое участие в работе. Они заявили решительный протест произволу и самодурству. В ряде областей уже проведены сессии, отозваны делегации и поставлены конкретные условия их возвращения для продолжения работы. Какие это условия? Отказ Президента от ложного тезиса, что Советы и демократия несовместимы; полноценное участие Верховного Совета и Конституционной комиссии в совещании; рассмотрение всех проектов Конституции; исключительно рекомендательный характер совещания; процедуры принятия Конституции Верховным Советом и Съездом, определенные действующей Конституцией. Об этом же говорили руководители десяти республик, которые приходили вчера вечером в Верховный Совет и предлагали нам, Верховному Совету, вернуться на это совещание вот на таких условиях.

Как видите, радоваться нечему. Это, конечно же, нанесло еще один удар по авторитету государства. На глазах общества происходит размывание основ власти. Стремительно распространяется мнение о ее неспособности справиться со сложнейшими проблемами, многие из которых порождены самой же властью, а не только и не столько сложностями переходного периода. Поэтому нам предстоит сегодня принять решение по этому вопросу — о дальнейшем участии в работе совещания, обменяться мнениями, взвесить все «за» и «против», разные подходы, разные оценки.

Хотел бы сказать о глубинных, часто, может быть, не столь четко осознанных, но реально существующих в обществе противоречиях как в отношении реформ в целом, так и в отношении конституционной реформы.

Страна действительно находится на перепутье. Это не открытие, вы все об этом знаете, пожалуй, даже лучше меня, во всяком случае, не хуже. Но стоящая перед ней дилемма гораздо глубже, чем выбор между капитализмом и социализмом, гораздо острее, чем вопрос о том, привер-

женцами какого общественного уклада мы являемся. Собственно, этот вопрос упирается в проблему соотношений между традицией и прогрессом, эволюционным и революционным путем развития. Кому-то, как вы знаете, давно хочется подменить этот сложнейший и практический, и теоретический, и методологический, и мировоззренческий, какой угодно вопрос вопросом о реакционных и реставраторских тенденциях в Верховном Совете и прогрессивных западнических тенденциях в исполнительной власти.

Любителям подобных ложных дихотомий, любителям черно-белых изображений могу сказать лишь одно: народ можно какое-то время обманывать, но нельзя обмануть полностью и окончательно. Эта мысль вам известна, она классическая.

Реальный вопрос: хотим ли мы очередного революционного сброса всей российской традиции и объявления этой традиции тупиковой или же готовы двигаться эволюционным путем, сохраняя лучшее из опыта наших отцов и дедов? В первом случае мы должны принять Конституцию явно ущербную, полудиктаторскую, а потому временную. Во втором случае мы должны принять Конституцию, основанную на идее позитивной конвергенции, на идее синтеза всего лучшего, что накоплено мировым опытом, с учетом нашего исторического результата. Это очень серьезная проблема, стоящая перед нами. И не надо все сводить к борьбе реакционеров со сторонниками прогресса, хотя, естественно, элемент этого в обществе тоже имеется. К тому же в стране не та ситуация, когда кто-то способен навязать свою волю остальной части общества, даже силой. Надо понять: сила встретит силу, как бы и кто бы ни готовился ее применить. А весомость тех или иных мер определяется, увы, не в ходе риторических упражнений. Сознавая все несовершенство нынешнего парламента, тем не менее, еще раз указываю, что этот несовершенный парламент — последняя возможность решить вопрос о будущем страны без острой и не одной лишь политической риторикой определяемой конфронтации. Уважаемые коллеги, это надо всем понимать.

Что делать конкретно?

Обстановка вынуждает, конечно же, весь Верховный Совет действовать активно, целенаправленно и даже наступательно. Надо на деле показать, что Верховный Совет, депутатский корпус умеют не только принимать законы, но и постоять за саму представительную власть. Мы не за себя и не столько за себя боремся, а за подлинно демократическое развитие общества и преобразования в интересах людей.

Нам самим совместно с субъектами Федерации надо активизировать работу над новой Конституцией.

Что касается возможных попыток автономно от парламента завершить этот конституционный процесс, то мы должны, наверное, сделать специальное заявление, что это было бы равнозначно государственному перевороту. Такую позицию полностью разделяют субъекты Российской Федерации.

Сегодня Конституционное совещание так или иначе работает. Мы должны сделать выбор. Как вы решили на прошлом заседании Верховного Совета, Конституционная комиссия продолжает, разумеется, работать над проектом Конституции. Должны ли мы одновременно принимать участие в работе Конституционного совещания, точнее, продолжить участие в его работе? Если да, то, очевидно, надо поддержать предложения, выдвинутые субъектами Федерации, о которых я говорил. Это, конечно, решать вам на сегодняшнем заседании, уважаемые члены Верховного Совета.

Независимо от результатов деятельности Конституционного совещания дальнейшая работа над проектом новой Конституции должна осуществляться строго конституционным путем. Речь прежде всего идет о том, что проект Конституции должен быть одобрен Верховным Советом Российской Федерации, Верховными Советами республик, сессиями краевых и областных Советов, сессиями Советов народных депутатов автономий. Именно сессиями. Здесь должно быть исключено так называемое парафирование представителями субъектов Федерации (что это такое — представители субъектов?). Окончательно Конституцию принимает Съезд, либо по его решению проект Конституции выносится на референдум.

Следует твердо проводить курс исключительно на консенсусный способ подготовки и принятия новой Конституции, а не стремиться навязать ее путем давления.

Конечно, нам надо очень серьезно поработать здесь, в Верховном Совете, и я, например, во многом разделяю те взгляды, которые сегодня высказывались. Давайте разберемся, что происходит, как происходит и так далее. Это совершенно необходимо, и если кто-то думает, что обсуждением таких проблем можно смутить руководство Верховного Совета, так мы как раз сторонники того, чтобы именно здесь, на заседании Верховного Совета, они и обсуждались.

Надо значительно улучшить работу наших комитетов и комиссий. В любом парламенте именно на них приходится основной груз повседневной, черновой работы законодательного органа власти. Если многие из них трудятся вполнакала, а то и вообще стараются уклониться от какой-либо работы, тут надо принимать, наверное, какие-то конкретные,

в том числе организационные, кадровые и другие меры. Хотя мы знаем хорошо, что в каждом комитете, в каждой комиссии есть добросовестнейшие труженики.

Следует ускорить работу по активизации деятельности комиссий и комитетов, устранению параллелизма в их работе. В конце концов, пора некоторым руководителям комитетов и комиссий заняться своими прямыми обязанностями, а не ходить по кабинетам Кремля и Старой площади. Вы помните, до августа 1991 года мне постоянно приходилось обращаться с такими же словами к некоторым депутатам. Теперь я все чаще обращаюсь как раз к другим, которые, кстати, ведут себя гораздо хуже. Надо прекратить вообще-то, уважаемые коллеги, недостойную возню и склоку, не подрывать Верховный Совет изнутри.

Далее. У нас есть целый блок законов, которые мы должны принять в соответствии с прямыми поручениями Съезда, а их принятие на уровне комитетов и комиссий опять-таки тормозится. Так же нельзя! Тут надо всем нам действовать более энергично.

Нужно, конечно, очень серьезно улучшить работу и безотлагательно принять все законодательные акты, касающиеся средств массовой информации. Мы с этим явно затянули, и на местах нас давно совершенно справедливо критикуют. Где бы я ни был, именно это люди и говорят — что они устали от такой трескотни от этого «ящика», просят навести хотя бы какой-то порядок. Мы об этом с Владимиром Павловичем Лисиным уже много раз говорили. Видимо, нам следует чаще проводить нормальные, хорошие встречи с журналистами, руководителями, представителями тех средств массовой информации, учредителем которых является Верховный Совет, да и не только с ними. И, вообще, может быть, не следует так критиковать работников прессы, которые находятся под немалым давлением, буквально под прессом, напротив, надо с их помощью принимать нормативные акты, обеспечивающие их реальную независимость. Вот об этой стороне, кстати, мы не всегда думаем, когда критикуем прессу.

Следовало бы провести в ближайшее время в Верховном Совете ряд совещаний и заседаний по не терпящим отлагательства вопросам — таким, например, как региональные бюджеты, борьба с преступностью, конверсия, аграрная реформа. Собственно, здесь сегодня об этом уже говорилось.

Обращаю ваше внимание на то, что в пылу отпора нападкам на представительные органы власти, на Советы, нам следует отказаться от конструктивного взаимодействия с Правительством в решении актуальных вопросов и задач. В конце концов «политические ястребы» хотят под-

мать под себя не только парламент и Советы, но и правительство, у которого существенно ограничена свобода действий и свобода маневра. Почему бы Верховному Совету совместно с членами Правительства не провести заседание, на котором предметно, на конкретных фактах, без политических обвинений можно было бы обсудить состояние экономики по итогам шести месяцев, подготовить предложения о каких-то необходимых шагах, ведущих к нормализации обстановки, если это еще возможно. Собственно, об этом мы с вами уже говорили.

Позвольте, уважаемые коллеги, на этом закончить доклад. Спасибо за внимание.

[...]

**Председательствующий.**

Слово предоставляется народному депутату Носовцу. Следующим выступает Федосеев.

**С.А Носовец.** Уважаемые коллеги, мне бы очень хотелось уйти в моем коротком выступлении от каких-то лишних оценок. Тем более, что если этот момент персонификации существует, то вряд ли кто-либо из вас может меня упрекнуть в каком-то предвзятом отношении к Руслану Имрановичу. Тем не менее я посчитал необходимым на этом сделать акцент, потому что, с моей точки зрения, несмотря на все наши голосования, обсуждения, в ходе нашей работы очень многое (в том числе и вопросы депутата Засухина о закрытых заседаниях Президиума), к сожалению, персонифицируется сегодня именно в этой фигуре, и я думаю, что к несчастью для него прежде всего.

Я бы хотел напомнить всем вам логику развития событий, которая предшествовала замечательному форуму, который сегодня проводится. Прежде всего — референдум. При всех интерпретациях его результатов, я думаю, что мы с вами прежде всего законодатели и прекрасно понимаем, что согласно закону Президент получил поддержку и курс Правительства тоже получил одобрение. Это и должно выразиться в чем-то радикальном. Я понимаю, что, может быть, это не столь эффектно, это не столь демонстративно, но в главном — в Конституции...

Мы с вами три года наблюдаем за тем, как наша родная любимая Конституционная комиссия, которая стала, по сути дела, комитетом либо комиссией Верховного Совета, живет, как у Жванецкого, бурной жизнью, занимается внутренней реорганизацией, ездит на машинах, участвует в телемостах, в том числе в разных странах, но не работает. Что ни Съезд — Конституция не принимается. В лучшем случае — одобряется.

Поэтому мне вполне понятны тревоги уважаемого мной Олега Германовича Румянцева, который, наверное, хотел стать отцом Российской Конституции, но как-то не получается. И что должен сделать Президент, если он наблюдает за нашим долгим и нудным конституционным процессом уже три года?.. Почему мы отказываем ему в праве на инициативу? Вот у меня лежит документ (по-моему, сегодня он пришел), направленный Президентом Верховному Совету Российской Федерации: «Уважаемые народные депутаты, руководители комитетов и комиссий! Прошу вас принять участие в продолжающем свою работу в Кремле Конституционном совещании по доработке (подчеркиваю, по доработке) проекта Конституции. Ельцин».

Я думаю, что Президиум ответит на это обращение. Несмотря на все усилия, скажем, Руслана Имрановича, в его демонстративном эпатаже, на который мы его не уполномочивали. Да, мы уполномочили его выступить, но мы его не уполномочивали призывать субъектов Федерации выходить из зала и так далее. Я думаю, что, невзирая на все это, Конституционное совещание — это факт, это не ложь. И оно работает.

Я еще раз призываю прежде всего нашего полномочного представителя, выступившего сегодня с докладом в традиционном для него стиле, вернуться на это совещание и продолжить работу. Призываю и всех вас, уважаемые мои коллеги, и тех, кого нет в зале, но облеченных высоким депутатским статусом, продолжить работу. Уверяю, что эта работа все равно продолжится, и все равно на наш с вами суд будет вынесен этот доработанный проект Конституции. Все наши попытки пугать якобы грозящей диктатурой, хунтой, чем угодно, напоминают агонию. Мы должны с вами вместе, вместе с Президентом, напоминать, всенародно избранным и всенародно поддержанным, сесть и доработать этот проект Конституции. Все наши усилия, все наши попытки достаточно однообразно, достаточно скучно обвинить Президента, исполнительную власть в каких-то попытках узурпировать власть, смешны, уверяю вас. И вы знаете это не хуже меня.

Давайте примем участие в работе Конституционного совещания, доработаем проект, спокойно на Съезде его примем и уйдем с честью. У нас ее осталось совсем немного. (*Шум в зале.*) Я призываю вас к этому. Спасибо.

**Председательствующий.** Я прошу народных депутатов, членов Верховного Совета: пожалуйста, наберитесь терпения, не нужно реплик; не нужно с выступающим вступать в полемику.

Слово предоставляется народному депутату Федосееву. Подготовиться Павлову.

**И.В. Федосеев**, *Ангарский территориальный избирательный округ, Иркутская область.*

Уважаемый Верховный Совет! Как и многие участники Конституционного совещания, я шел на него с искренним желанием сотрудничать. И у этого желания, у надежды на конструктивное сотрудничество были основания. Прежде всего, это решение сессии Иркутского областного Совета. Потому что в Конституционной комиссии я представляю не себя, а Иркутскую область, и там требовали от нас идти к поиску общего политического знаменателя, а не делить страну на сторонников Президента и сторонников парламента. И эту функцию Конституционное совещание выполнить могло.

К сожалению, надеждам сбыться было не суждено. Давайте все-таки непредвзято посмотрим, почему же им не было суждено сбыться, что произошло, и можем ли мы принимать участие в дальнейшей работе этого совещания?

На мой взгляд, в Конституционном совещании, в зале этого совещания были проигнорированы решения Верховного Совета Российской Федерации и решения Конституционной комиссии, проигнорированы цинично и в преднамеренно унижительной форме. Ведь в зале заседания Конституционного совещания в Кремле были нарушены статьи 30 и 31 закона о статусе народного депутата Российской Федерации, нарушены в присутствии Президента, а он даже не попытался вмешаться в то, чтобы это нарушение пресечь. В зале были совершены действия, ответственность за которые предусмотрена статьей 171 Уголовного кодекса Российской Федерации. Доклад в конечном счете содержал призывы к изменению конституционного строя, в том числе и игнорирование конституционной процедуры — действия, ответственность за которые предусмотрена статьей 70 Уголовного кодекса Российской Федерации. И можно этот перечень продолжать. А самое главное — были поруганы честь и достоинство гражданина Российской Федерации.

Вот такая авторитарно-криминальная ситуация возникла на Конституционном совещании. И надо ли было кому-то в этих условиях еще обращаться с призывом прекратить работу? Поэтому без всяких призывов сотни участников этого совещания его покинули. И в этой связи, наверное, сегодня мы решаем вопрос — можно ли принять участие в этом совещании в дальнейшем?

Для того чтобы ответить на этот вопрос, надо прежде всего получить ответ вот на какой вопрос: а в состоянии ли мы повлиять, изменить эту авторитарно-криминальную обстановку на этом совещании? Если да, если люди, которые все это допустили (не те ребята, которые выгаскивали



Юрия Максимовича Слободкина, а те, кто их инструктировал, кто им задачу такую ставил), будут привлечены к ответственности по инициативе Президента, значит, тогда можно надеяться на то, что есть желание с нами сотрудничать, есть желание идти к общему политическому знаменателю.

Думаю, что этого не произойдет. Ситуация не изменится, а нам на нее не повлиять и нам ее не изменить. Поэтому я для себя считаю невозможным дальнейшее участие в этом Конституционном совещании и по правовым, и по нравственным соображениям. Я думаю, конституционные реформы в России на этом не останутся. В конечном счете Конституционная комиссия, созданная Съездом, в состоянии полнокровно продолжать работу. И мы продолжаем эту работу над тем основным проектом, который в конечном счете прошел и апробирование на Съезде, и обсуждение в представительных органах власти субъектов Федерации.

О чем бы мне хотелось просить Верховный Совет? Основные положения новой Конституции в соответствии с решением восьмого Съезда действительно прошли обсуждение субъектов Федерации. Поступили многочисленные поправки и замечания. Мы с учетом поправок готовы уже на текущей сессии вынести эти основные положения на рассмотрение Верховного Совета. Мы должны идти путем конституционной процедуры, конституционной реформы и не делать никаких остановок.

В этой связи, конечно, тот вопрос, который мы обсудили, кроме Верховного Совета, надо в кратчайшие сроки обсудить и на Конституционной комиссии. Полагаю, у Верховного Совета такие возможности есть. И, используя эти возможности, опираясь на органы представительной власти, мы действительно можем реализовать конституционную реформу в достаточно разумные сроки и без взрыва нашего общества, не допуская установления той диктатуры, которая планируется по так называемому новому президентскому проекту.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется народному депутату Павлову. Подготовиться от фракции «Смена — Новая политика» Полозкову.

Пожалуйста.

**Н.А. Павлов,** *Тюменский национально-территориальный избирательный округ, Тюменская область, член Совета Национальностей.*

Господа депутаты! Я, выступая две недели назад, не думал, что так быстро сбудется мой мрачный прогноз. Я тогда выражался, разумеется, говоря фигурально, что лучше быть разумной силой, чем писать некую конституцию под приставленным к виску пистолетом. Я никак не мог представить себе, что апоплексический прогноз реализуется в буквальном варианте. И что люди, облеченные всеми видами неприкосновен-

ности (не только простой народный депутат господин Слободкин, но и господин Генеральный прокурор, и господин Председатель Верховного Совета), окажутся просто-напросто людьми, с которыми поступали так, как поступают с пьяными на улице не очень добросовестные милиционеры.

И самое главное, что мы наблюдаем опять ту странную ситуацию, когда общество в ответ на самое циничное попрание всех элементарных норм не содрогнулось, а стало зубоскалить. И так и хочется сказать: господа, над кем смеетесь? Над собой смеетесь. Неужели мы так стали забывчивы, что не помним, когда вся страна восхищалась «ежовыми рукавицами», а через некоторое время радостно приветствовала расстрел «собаки Ежова»? Неужели не понятно, что происходит и чем это грозит каждому? Не только какому-то неприятному оппозиционеру по фамилии Павлов или там еще кому-то. Но повторяю — каждому, потому что ведь тот, кто радостно приветствовал «твердую руку» (которая, разумеется, ничего общего ни с порядком, ни с законом не имеет и иметь не может), в скором времени убеждался в мрачных подвалах ЧК, что оказывается, для этого вот «красного колеса террора» не существует никаких права вето и никаких исключений.

Меня поражает, как можно вообще обсуждать сам факт участия в совещании, где, извините, не гарантирована неприкосновенность не только рядовому участнику совещания, но даже Председателю Верховного Совета? Что с нами происходит? Мне кажется, мы должны сейчас обсуждать тексты обращений к Вооруженным Силам, к гражданам Российской Федерации, к мировому сообществу о том, что в Российской Федерации гласно, открыто, цинично происходит государственный переворот.

Дорогие друзья! Когда бывший представитель Президента, а сейчас глава управления господин Веретенников — бывший пламенный коммунист и марксист — собирает депутатов Московского региона и говорит: ребята, мы решим ваши проблемы, но только взорвите этот противный Съезд! — это нужно квалифицировать только в терминах уже Уголовного кодекса и никак иначе. Речь идет о том, что осуществляется государственный переворот со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Я знаю, что в этом зале многие любили Ленина. Я его никогда не любил. И я, к сожалению, вынужден его процитировать. Однажды, после такой плодотворной, живой, к примеру, приватизации, или там еще чего-нибудь — по принципу «грабь награбленное» он сказал: Боже мой, это люди с того света! Он это сказал об Учредительном собрании. И появился некий господин Железняков, позже названный Железняком. Что последовало после этого? Что последовало после разгона, конечно же,

отвратительного, буржуазного Учредительного собрания? Последовала гражданская война.

Так вот, надо сегодня говорить по существу и смотреть в корень. Часть руководства России взяла курс на разжигание гражданской войны, цинично заявляя о том, что Советы и демократия несовместимы. Бывший господин Председатель Верховного Совета по фамилии Ельцин тем самым открыто провозглашает курс на гражданскую войну, заявляя буквально следующее (о чем наш Председатель почему-то не захотел сказать): «У нашего собрания совещательный статус, но это не значит, что его мнением можно пренебречь. Конституционное совещание является вполне правовой формой. И если этот институт не представлен в действующей Конституции, это еще не означает, что его существование неправомерно. Все дело в том, в какой системе координат мы его рассматриваем – в советской или в демократической».

Дорогие друзья! О чем можно говорить, если человек, клявшийся на Конституции, человек, который берет на себя ответственность выступать как гарант Конституции, изобретает некую новую систему координат, одна ось называется советской, а другая – демократической? Где Генеральный прокурор? Где Верховный Совет, и где Конституционный Суд? Мы должны перестать прятать голову в песок и делать вид, что ничего не понимаем. Мы все здесь все прекрасно понимаем. Тот, кто берет курс на гражданскую войну, должен понимать, что в ней победителей не будет. В ней погибнут первыми те, кто сегодня является активными участниками процесса. Кто придет к власти? Придут к власти те, кто сегодня никакого отношения к политике не имеет, так, как это и было раньше. Нужно отдать себе в этом отчет и понять, что ни о каком обсуждении участия в этом так называемом Конституционном совещании не может быть и речи. Нужно, наконец, сказать правду и самим себе, и людям. Благодарю за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо. Время Ваше истекло. Следите, пожалуйста, за временем, не заставляйте меня прерывать себя на незаконченной мысли. Пожалуйста, слово предоставляется Полозкову Сергею Алексеевичу от фракции «Смена – Новая политика». После перерыва будет выступать народный депутат Зерин.

**С.А. Полозков, Сормовский территориальный избирательный округ, Нижегородская область, член Совета Республики.**

То, что творится сейчас в нашей стране, очень понятно, и самое главное, не ново. Все узурпаторы, стремящиеся к власти, всегда старались поднять под себя все три ветви власти: судебную, исполнительную и законодательную.

Сама идея разделения властей возникла, как известно, во времена феодального абсолютизма именно для того, чтобы преодолеть произвол единого правителя, называющегося королем, императором — как мы знаем, в разных странах они назывались по-разному. Происходили аналогичные вещи и в XX веке. Достаточно вспомнить, что в 1926 г. право принимать законы итальянским парламентом, или тогдашним псевдо-парламентом, было передано Муссолини. То же самое произошло позже и в гитлеровской Германии. То же самое было и у нас на протяжении семидесяти лет советской власти, когда законодательство фактически было в руках исполнительного органа. Поэтому ничего нового в том, что у нас сейчас происходит, нет. Страшно не это, а полное непонимание того, что у нас происходит. Все разговоры, якобы то, что грядет, и есть демократия, свидетельствуют, что наше общество, наши люди пока ничему не научились.

Тем не менее, что же все-таки делать? Тот проект Конституции, который предложен Президентом, по мнению большинства нормальных специалистов, ближе всего к конституции, которая была принята во Франции в 1799 г. узурпатором Наполеоном, и конституциям стран тропической Африки, в которых диктаторские режимы захватили власть в течение последних 10—15 лет.

Желательно ли наше участие в Конституционном совещании? Да, естественно, желательно. Потому что это, может быть, последняя возможность прийти наконец к гражданскому согласию. Но принимать участие в нем можно только в том случае, если работа действительно состоится. Пока же (мы это видим) цель работы совещания, цель организаторов совещания заключается исключительно в том, чтобы «осветить» текст, предлагаемый Президентом, и больше ничего. Поэтому условия возврата представителей Верховного Совета, представителей Конституционной комиссии на совещание, я считаю, должны быть следующими.

Первое. Необходимо дать право выступить представителям всех сторон, авторам всех проектов. Без этого никакая демократическая процедура просто невозможна, и это все прекрасно понимают.

Второе. Ясно, что на таком большом совещании необходимо обсуждать не многочисленные проекты, а основные положения Конституции. Причем не те, которые были изложены в первой части Конституции, предлагаемой Конституционной комиссией, где, как говорится, все хорошее против всего плохого, а конкретнейшие, животрепещущие положения, по которым, собственно, и развернулась борьба. Что я имею в виду?

Первое. Соотношение компетенций палат Верховного Совета. Должны ли они быть разными, или все-таки они должны быть одинаковыми?

Второе. Положение субъектов Федерации. Должны ли они быть равны или все-таки различны?

Третье. Будет ли Президент иметь право распускать парламент или не будет? Будет ли парламент иметь право формировать ответственное Правительство и назначать с согласия Президента министров или нет? Будем ли мы иметь социальное государство или будем провозглашать радикально-либеральную конституцию? И прочее, и прочее, и прочее. В принципе 10–12 подобных вопросов, всем нам уже известных. Только вокруг них и ведется борьба.

И третье. Ясное дело, что решение на Конституционном совещании может приниматься только консенсусом. Смешно говорить о решении путем принятия большинством голосов на таком совещании, когда, например, один голос есть у какого-нибудь Убожко, который имеет партию в тысячу человек и которого никто не знает, и, например, у Нижегородской области, в которой живут три миллиона человек.

Более того, всем известно, что Президент в последний момент взял и увеличил количество участников от субъекта Федерации до четырех. Известно, что после субботних событий добавлено определенное количество от политических партий. Ясно, что все решения должны приниматься консенсусом.

Наша фракция разработала соответствующий регламент действий Конституционного совещания и передала его туда в субботу. Но после трагических событий (этого по-другому нельзя назвать) мы там не имели возможности его распространить.

Только при этих условиях можно было бы работать на Конституционном совещании. При всех остальных условиях ясно, что принимать участие в нем бессмысленно: это все равно, что толочь воду в ступе. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо. Объявляется перерыв на 30 минут.

*(После перерыва)*

[...]

**В.И. Новиков,** *Медведковский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемый Председатель Верховного Совета! Уважаемые народные депутаты! Конституционное совещание идет, и Верховный Совет должен высказать свое отношение к нему с учетом последних событий. Ду-

маю, что в тот проект постановления, который мы должны принять в результате этого обсуждения, следует включить следующие пункты.

Первый. Конституционное совещание — это консультативный орган и не более того. При этом надо оговорить, что попытка перевести его в какой-то более высокий ранг не соответствует Конституции.

Второй. Провести серию пленарных заседаний, на которых дать возможность выступить Председателю Верховного Совета от имени Верховного Совета, представителю Конституционной комиссии и представителям всех тех реальных политических сил, которые сегодня отражают политический процесс в России.

Следующее. Расширить круг участников совещания со стороны Верховного Совета. На мой взгляд, это должны быть председатели комитетов и комиссий. Причем предложения, которые они будут вносить там, необходимо предварительно проработать у себя, в своих подразделениях.

Принимать решения только на основании консенсуса, а не большинством голосов. Если проанализировать подбор политических партий и движений при формировании состава этого совещания, то видно, что все это заранее сконструировано для принятия решений большинством.

Следующий пункт, который я предлагаю внести, — обсуждение всех вариантов Конституции. Это исключит вопрос о том, что какой-то вариант не рассмотрели.

И, наконец, результаты работы совещания должны быть переданы в Конституционную комиссию для последующего представления на Съезд. А Съезду, и только ему, решать, каким образом эта Конституция, этот вариант, будет принята, — либо на Съезде, либо на референдуме.

Хочу сказать, что не так давно я в составе делегации Верховного Совета был на Парламентской ассамблее Совета Европы. И там тоже поднимался вопрос о том, что для вступления России в Совет Европы необходимо иметь новую Конституцию. Едва ли, думаю, кто-либо из нас будет выступать против этого. Но даже самые не любящие Россию участники Парламентской ассамблеи говорили, что Конституция должна быть принята только законным путем, иначе нам не видать реального вступления в Парламентскую ассамблею Совета Европы, иначе наше государство опять будет отброшено на позиции, на которых мы находимся в последние три года.

Должен сказать, что система пропаганды, агитации, которая сложилась сейчас в России, достаточно однообразно «малюет» нас. Я хочу сказать «малярам» из окружения Президента, которые красят нас, независимо от того, партийный или беспартийный, коричневой краской.

Вы давным-давно, так сказать, загорели в лучах псевдославы до шоколадного отлива и не замечаете, что методы, которые вы сейчас взяли на вооружение, уже давно стали более коричневыми, чем те, которые вы приписываете, например, мне. Хочу сказать от себя, что я сижу здесь, в этом зале, не для того, чтобы созерцать, как раздирают Россию на куски, разыгрывая карту субъектов Федерации, я сижу здесь не для того, чтобы пассивно наблюдать, как начинается новый цикл игр в политические «бирюльки», как это было в Ново-Огарево. Результаты мы хорошо помним. Поэтому я прошу вас не быть пассивными созерцателями этого процесса и активно вступить в работу Конституционной комиссии, если предложения, которые будут в нашем постановлении, будут восприняты организаторами Конституционного совещания. Не убежден, что это будет мгновенно. И вполне возможно, что ту гонку, которую затеяли сейчас до 16 числа, нужно будет приостановить и сделать перерыв для обдумывания наших предложений, тем более что первый шаг уже сделан. На завтра, я знаю, назначается очередное, не предусмотренное, пленарное заседание. Не знаю, кого будут выносить на этот раз, но не хотелось бы, чтобы выносили в очередной раз с нарушением законов. Благодарю за внимание.

[...]

**С.Н. Бабурин**, *Советский территориальный избирательный округ, Омская область, член Совета Республики.*

Уважаемые народные депутаты, я действительно являюсь координатором фракции «Россия», той России, которая за последние годы поругана, обманута, но несмотря ни на что, она непобедима. Мы не позволяем путать свободу со смутой, тем более с оккупацией.

Если говорить о Конституционном совещании, которое проходит сейчас по указу Президента Российской Федерации, то мы считаем, что это ведомственное мероприятие должно проходить без каких-либо помех или вмешательств и тем более без каких-либо ультиматумов с чьей бы то ни было стороны. Все, что произошло 5 июня в Кремле, не получило должной оценки организаторов и руководителей Конституционного совещания. Поэтому я считаю, например, просто неуместным выдвигать какие-либо условия для того, чтобы те, кто покинул это заседание, продолжали участвовать в совещании. Тем более я бы хотел сказать коллегам, которые предлагают определяться с формами голосования по принятию решений, чтобы они вспомнили, что это — совещание. Там совещаются, а потом тот, кто его созвал, принимает решение. Это особенность любых совещаний. И поэтому не нужно вводить себя в заблуждение, тем более мы должны сказать, что главная особенность

этого совещания — оно призвано подготовить правовое оформление новой Беловежской пуши, когда руководители субъектов Федерации подстрекаются Президентом, на сей раз Российской Федерации, за спиной предусмотренных Конституцией высших органов власти Российской Федерации подготовить и пролонгировать новый Основной Закон. Это недопустимая вещь со всех точек зрения. Я зачитаю высказывание Президента Южно-Африканской Республики в своем парламенте, недавнее высказывание: «Процесс рождения текста новой Конституции будет проходить в атмосфере тяжелых политических споров». И далее он подчеркивает: «Если победит тенденция кратковременных личных интересов, если жажда победы станет сильнее понимания того, что в результате должны выиграть все южноафриканцы, если мы позволим силам, сеющим раскол, одержать победу, то мы потерпим поражение так же неизбежно, как день сменяет ночь». Это аксиома. И вот партийным функционерам, перекусившимся, которые руководят сейчас Конституционным совещанием, я бы рекомендовал обратить внимание на позицию тех, кого они еще так недавно клеймили как расистов. Демократия — вещь безусловная, и желание подгонять ее под сиюминутную политическую ситуацию означает толкать общество, как здесь уже неоднократно говорилось, к гражданскому противостоянию, а то и к войне. В связи с этим я как член Конституционной комиссии для себя лично посчитал невозможным участвовать 5 июня на заседании после того, как обошлись с Председателем Верховного Совета. Это действительно была, по-моему, вершина символического искусства. Хотя, Руслан Имранович, я считаю, Вы внесли большую лепту в то, чтобы это Конституционное совещание проходило так, как оно проходит. Верховный Совет обязан был взять на себя организацию и проведение Конституционного совещания, и очень жаль, что это решение было сорвано.

Я очень сожалею и о том, что сегодня многие коллеги путают действительно ведомственные отношения в аппарате Президента и обязанности народных депутатов. Хотя Конституционное совещание началось с того, например, для нас, для Российского общенародного союза, что официальный представитель нашего движения вообще не был допущен к этому псевдодемократическому собранию. Такое вопиющее нарушение элементарных правил поведения ставит меня перед необходимостью предложить следующее: созвать в пятницу Конституционную комиссию (это должны сделать заместители председателя, поскольку председатель, созвав ее 5 июня, только ее оскорбил) и определиться, какую она будет занимать позицию на этом совещании, а Верховному Совету продолжить работу по своему плану, надеясь, что мероприятия, проводимые



Президентом, будут проходить в рамках закона. И заранее сказать: если будут нарушения закона и Конституции, должны применяться все меры (и государственными структурами, и общественными) для того, чтобы нарушители закона были привлечены к ответственности и понесли наказание немедленно. Спасибо.

[...]

**Б.В. Тарасов**, *Волжский национально-территориальный избирательный округ, Самарская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемый Председатель, уважаемые народные депутаты! Фракция «Отчизна», к сожалению, и на этот раз оказалась права в оценке характера и роли предстоящего, а ныне проходящего Конституционного совещания. Не буду повторяться. Выразусь своеобразно, может быть, языком военных, но Конституционное совещание оказалось на деле командно-штабным учением, где все разложено по полочкам, где все расписано, всем расписаны роли, четко определено время, определены исполнители и конечные результаты. Совершенно очевидно, что это совещание не могло пойти по другому руслу, как случилось в самом начале...

Что характерно? На главных ролях мы видим ежедневно по телевидению тех людей, которые были самыми активными разрушителями Советского Союза и сейчас хлопочут над закреплением произведенного раздела народного достояния и созданием авторитарной власти.

Я солидарен с большинством выступающих здесь народных депутатов, что это совещание — паллиатив, оно не может являться ни в коей мере законным органом, призванным создать новую Конституцию. В нем можно участвовать лишь консультативно при соблюдении оглашенных сегодня здесь условий.

Второе. Что делать? Нам представляется, что необходимо упорядочить весь конституционный процесс. У многих нет понимания того (может быть, здесь корысть или интерес какой-то), что в условиях резкого разделения общества принятие новой Конституции, если не невозможно, то чрезвычайно проблематично. Следовательно, работая над новой Конституцией (а работать над ней надо), надо укреплять авторитет действующей. Если необходимо, подготовить и принять законы, которые позволят ликвидировать узкие места, мешающие практической работе. На наш взгляд, назрел и вопрос о замене Председателя Конституционной комиссии, я думаю, это очевидно сегодня. Мне думается, не может быть и речи (надо прекратить говорить об этом, это совершенно незаконно) о досрочных выборах народных депутатов, роспуске Съезда и так далее. Надо четко и ясно сказать всему народу, что избирате-

ли никого не уполномочивали делать это, что сама жизнь этого не требует сегодня.

Третье. Как всегда в периоды острых исторических разломов, обстановка в обществе быстро меняется. Уважаемые народные депутаты! На днях я побывал в двух областях — Брянской и Самарской (в последней у меня избирательный округ), присоединился к работе группы народных депутатов, возглавляемой Председателем Верховного Совета. Я хочу сегодня подчеркнуть, что растет количество озлобленных людей. При посещении цехов, заводов, в частности громадного завода имени Масленникова в Самаре — гордости нашего города, бросилась в глаза обстановка безысходности. Немало истощенных лиц. Просто какая-то совершенно необычная ситуация! В ряде мест, особенно в селах, раздаются прямые призывы к оружию. Многие люди только сейчас с изумлением начинают понимать смысл происходящих социально-экономических перемен. И сопротивление шоковому беспределу, я уверен, будет нарастать, если мы не добьемся смены этой политики.

Я думаю, что не все потеряно и для народных депутатов, и для Верховного Совета. Вы знаете мои сложные отношения с Русланом Имрановичем, но я заметил в Самаре: авторитет Председателя Верховного Совета растет. Я это чувствовал и по тому, сколько людей к нему шло, и по репликам, особенно женщин, в отношении деятельности Председателя Верховного Совета. И я подумал, что, видимо, люди обращают взор на того и на тех, кто сегодня стремится как-то воспрепятствовать той гибельной политике, которая осуществляется в стране.

Мне кажется, что Верховный Совет должен переломить нынешнее развитие событий. Надо применить все законные, конституционные средства и политическую волю, для того чтобы добиться смены политического и экономического курса, добиться проведения реалистической политики. Тем более, что сейчас в рамках «круглого стола», в рамках многих политических и общественных сил России наметились пути и перспективы, которые позволят нам, Верховному Совету, народным депутатам, всем здоровым силам России добиться такого положения, при котором у нас появятся какой-то оптимизм и шансы на то, что мы уцелеем как государство и спасем наш народ от гибели.

**Председательствующий.** Поскольку народный депутат Югин отказался от выступления, слово предоставляется народному депутату Хубиеву Владимиру Исламовичу — от фракции «Суверенитет и равенство».

Подготовиться Захарову Михаилу Львовичу.

**В.И. Хубиев**, *Усть-Джегутинский национально-территориальный избирательный округ, Карачаево-Черкесская Республика, член Совета Национальностей.*

Уважаемые депутаты! Я хотел несколько слов сказать о той работе, которую провели руководители республик Российской Федерации после известной субботы.

В субботу вечером мы собрались и обсудили те события, которые произошли в зале заседаний Конституционного совещания. Вы, наверное, слышали наше сообщение по телевидению и наш призыв...

Мы попросили встречи с Президентом. Встреча состоялась вчера в 17 часов. Там мы предложили, чтобы на пленарном заседании, которое состоится завтра, было дано слово Председателю Верховного Совета Хасбулатову Руслану Имрановичу, Румянцеву и другим желающим, чтобы за столом президиума находились как Хасбулатов, так и Зорькин, чтобы в работе групп приняли участие все члены Конституционной комиссии, заместители Председателя Верховного Совета, председатели палат, председатели комитетов и комиссий Верховного Совета Российской Федерации. Нами было предложено обсуждать сразу оба проекта Конституции с использованием ныне действующего Основного Закона. По всем этим вопросам мы получили согласие Президента.

После этого у нас была встреча с руководством Верховного Совета Российской Федерации. Мы доложили о встрече с Президентом, о наших предложениях и о согласии, к которому мы с ним пришли. Руслан Имранович вчера сказал нам, что будет так, как сегодня решит сессия. В связи с этим я хотел высказать наши соображения — соображения руководителей республик.

Как и всем нам, понятно, что дальнейшее противостояние ничего хорошего народам России не принесет. Положение в экономике, и особенно в сельском хозяйстве, катастрофическое. Тяжелые погодные условия, отсутствие денежных средств в колхозах и совхозах, невыделение кредитов для подготовки и проведения уборки урожая (а во многих местах еще и посевная не окончена) — все это ведет к большой катастрофе. И сегодня мы не знаем, к кому обратиться и с кем решать эти проблемы. Все ударились в политику, никто ничего не решает. А работники сельского хозяйства даже в нашей спокойной республике сказали: если в течение 10 дней не решите наши проблемы, то мы будем пикетировать Белый дом. Но что из этого получится?

Я это говорю, товарищи, не только о Карачаево-Черкессии. Я в курсе дел и по другим областям, краям. Везде катастрофическое положение

в сельском хозяйстве, и никто не хочет решать его проблемы. Мы же так придем к голодной зиме. Да уже и сейчас мы голодные...

Наши предложения: включить в работу всех членов Конституционной комиссии, заместителей Председателя Верховного Совета, председателей палат, руководителей комитетов и комиссий Верховного Совета Российской Федерации, периодически проводить пленарные заседания с участием руководителей Советов и глав администраций и затем окончательно принять Конституцию только конституционным путем.

И вот какое решение приняли руководители северо-кавказского региона при обсуждении проекта Конституции 18 мая в Ставрополе: из двух проектов специалистам подготовить один, только после этого начинать обсуждение, затем провести парафирование на местах и после этого выйти на утверждение Конституции Съездом народных депутатов. К этому я хочу призвать наших депутатов.

Кстати, я хочу доложить, что в той группе, которую возглавляет Шахрай, вчера мы стали работать по двум проектам и с использованием ныне действующей Конституции. Если же мы будем здесь сидеть, а там кто-то будет готовить проект, наверное, мы не выиграем. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо.

Слово предоставляется народному депутату Захарову Михаилу Львовичу. Подготовиться Карпову от фракции «Рабочий союз. Реформа без шока».

**М.Л. Захаров, Председатель Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по социальной политике.**

Уважаемые народные депутаты! Прежде всего, мне хотелось отметить одно выступление, которое здесь прозвучало, — выступление депутата Носовца. Он говорил, что у нас осталось мало чести и достоинства. Я не знаю, как у депутата Носовца, может быть, у него действительно осталось мало чести, но у меня сколько было, столько и осталось. И даже стало больше.

Что я хочу сказать в своем кратком выступлении? Давайте честно скажем (и будем это исповедовать), что причина конституционно-политического кризиса в глубочайшем экономическом кризисе. Совершенно очевидно, что некоторые заинтересованные группы, в том числе и народных депутатов, хотят экономический тупик, экономический кризис превратить в политический кризис. Ну а форма избрана не случайно — конституционный кризис. Вот это мы и должны исповедовать.

Но отсюда следует другой важный момент. Хотим ли мы выйти из этого, теперь уже явного, конституционного кризиса или не хотим? Если и парламент, и президентские структуры хотят выйти из кризиса, то мы должны совместно форсировать быстрое принятие Конституции. Если же мы будем растягивать конституционный процесс, мы, следовательно, не преодолеем этот конституционный кризис, причины которого все-таки в кризисе экономическом.

Надо выяснить, хочет ли Президент, хочет ли его окружение преодолеть конституционный кризис.

Теперь о том, как, с нашей точки зрения, надо преодолевать кризис. Конечно, у нас единственный путь — законный, конституционный процесс. Он очевиден для всех.

Мы, группа народных депутатов (в основном члены Комиссии по социальной политике, специалисты), после опубликования проекта Конституции, составленного по инициативе Президента, приступили к работе над Конституцией, проект которой основывается на проекте Конституционной комиссии. Но при этом мы посчитали, что надо учесть некоторые положения и проекта Конституции, составленного по инициативе Президента. В проекте Президента есть некоторые положения, которые надо обязательно учесть.

С Олегом Германовичем Румянцевым мы договорились, что Конституционная комиссия должна ускорить разработку окончательного проекта, о котором я говорил. Мы сделали первый шаг. А дальше, наверное, надо посмотреть этот проект и попытаться получить поддержку президентских структур. А если мы не получим ее, то тогда должны будем прямо сказать, что Президент, его окружение не хотят преодолеть конституционный кризис.

Теперь о самом важном. Конечно, нам надо форсировать конституционный процесс. Надо быстро доработать проект (мы считаем, что это можно сделать в течение двух–трех недель), затем рассмотреть его на совместном заседании Верховного Совета и Конституционной комиссии, учесть по возможности высказанные предложения, я имею в виду конструктивные, и через некоторое время, может быть, через две–три недели, созвать Съезд.

Мы разработали проект закона о порядке принятия Конституции Съездом. Проект закона несложен. Вы все прекрасно понимаете, что в действующей Конституции определен порядок внесения изменений в ту Конституцию, на основании которой мы с вами живем. Но нет порядка принятия Конституции новой. С нашей точки зрения, Съезд может определить сам порядок принятия новой Конституции. Мы предлагаем,

чтобы Съезд принял решение о принятии Конституции Съездом. Не о внесении изменений в действующую Конституцию. Не квалифицированным большинством в две трети, а простым большинством народных депутатов. Я убежден, что такой порядок позволит нам принять Конституцию. Если на Съезде Конституция все-таки не будет принята, то мы предлагаем, чтобы Съезд поручил Верховному Совету принять ее. Другого пути у нас нет.

Еще раз подчеркиваю, что если мы не форсируем конституционный процесс, то Конституция будет принята, но в результате этого мы получим Конституцию совсем не такую, которая должна быть в действительном демократическом государстве. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо. Слово предоставляется народному депутату Карпову Петру Анатольевичу. Пока он занимает место на трибуне, я хотел бы с вами посоветоваться. Здесь есть две записки. В одной — просьба дать слово для выступления заместителю Председателя Верховного совета Рябову Николаю Тимофеевичу со ссылкой, что не сработала карточка во время электронной записи. Вторая — с просьбой дать слово для выступления Румянцеву Олегу Германовичу, который сегодня утром находился в больнице. Решите, пожалуйста, как быть.

**Из зала.** Дать!

**Председательствующий.** Дать. Нет возражающих? (*Шум в зале.*) Через одного, да? Через одного. После Карпова выступает народный депутат Рябов, заместитель Председателя Верховного Совета.

[...]

**Председательствующий.** Слово предоставляется Рябову Николаю Тимофеевичу, заместителю Председателя Верховного Совета Российской Федерации. Подготовиться Сидоренко Юрию Сергеевичу.

**Н.Т. Рябов.** Уважаемые коллеги и уважаемый президиум! Прежде всего хочу сказать, что мне глубоко неприятен тот инцидент, который произошел в отношении Председателя Верховного Совета и одного из народных депутатов на Конституционном совещании 5 июня. Это недопустимое действие, и, естественно, любой парламентарий должен это осудить.

За прошедший месяц мы, по существу, третий раз приступаем к обсуждению конституционных вопросов. Первое такое обсуждение состоялось 14 мая. Как вы помните, тогда по моей инициативе было выдвинуто предложение о поддержке идеи Конституционного совещания и об участии Верховного Совета, народных депутатов Российской Федерации в его работе. Вы помните, какие жаркие дискуссии вызвало это предложение! В итоге мы так и не смогли определить форму своего участия.

Между тем уже тогда было ясно, что содержательная основа для объединения проекта Конституционной комиссии и проекта Конституции, подготовленного рабочей группой Президента, есть, а формой согласования этих проектов и могло бы стать Конституционное совещание. Тогда предполагалось постановлением Верховного Совета определить состав участников Конституционного совещания, его цели и задачи, а также разработать регламент Конституционного совещания. Этот регламент могли бы утвердить Верховный Совет или Верховный Совет совместно с Президентом Российской Федерации. Тогда это предложение значительная часть народных депутатов охарактеризовала как антиконституционное. Однако чем ближе подходила дата проведения Конституционного совещания, тем больше подвижек происходило во мнении нашего депутатского корпуса, в том числе и в позиции руководства Верховного Совета. Я не ошибусь, если скажу, что в ходе совещания Советов всех уровней 1 июня Председатель Верховного Совета согласился с тем, что Конституционное совещание, в общем-то, не содержит ничего предосудительного. Но как показало дальнейшее развитие событий, решение принять участие в работе Конституционного совещания было запоздалым. И не только запоздалым, но и неполным.

Нельзя считать представление Верховного Совета на Конституционном совещании только передачей каких-то полномочий Председателю Верховного Совета. Этого крайне недостаточно. Никакого полноценного представительства, как было сказано в докладе, не будет. Верховный Совет, по сути, лишил себя возможности влиять на разработку правил работы Конституционного совещания, и регламент Конституционного совещания единолично утвердил Президент. В сложившейся ситуации мы должны представлять, какие возможности существуют для участия Верховного Совета в конституционном процессе. В этой связи мы должны, прежде всего, определить позицию по самой работе Конституционного совещания. Как и ожидалось, основной его задачей стала выработка согласованного текста новой Конституции. Мы можем оценивать работу совещания с точки зрения того, насколько согласование двух проектов Конституции достигается в ходе этого совещания. Прошу извинить, но надо предоставить слово и автору так называемого социалистического или коммунистического проекта Конституции. Не кривя душой, могу сказать, что этот проект не может быть в равной мере использован хотя бы потому, что неоднократно отвергался и Конституционной комиссией, и Верховным Советом, и Съездом и использовался лишь как предложения законодательной инициативы по внесению поправок, замечаний, дополнений к нашему проекту. К сожалению

нию, порядок работы Конституционного совещания, организованного по секциям, принижает значимость участия представителей субъектов Федерации в конституционном процессе. Разговор о форме государственного устройства, на мой взгляд, должен стать основным на совещании, в работе которого участвуют представители представительных и исполнительных органов субъектов Федерации. Не определившись с формой государственного устройства, невозможно определенным образом говорить о форме правления, новой системе высших органов государственной власти, невозможно четко определить контуры новой системы законодательства России, ядром которой всегда была, есть и будет Конституция.

Если разговор о построении федеративного государства не состоится, то можно говорить, что Конституционное совещание своих задач не выполнит.

В связи с этим считаю необходимым, чтобы Верховный Совет выступил с инициативой о переносе центра тяжести в работе Конституционного совещания на проблемы федеративного устройства. Именно по этим вопросам целесообразно применение процедуры парафирования соответствующего раздела проекта Конституции субъектами Федерации. Естественно, что Верховный Совет при рассмотрении согласованного таким образом проекта Конституции будет связан достигнутым согласованием позиций.

**Председательствующий.** Николай Тимофеевич, завершайте.

**Н.Т. Рябов.** Я прошу меня извинить, но, если позволите, у меня есть еще несколько предложений.

**Председательствующий.** Что, голосовать будем? Давайте дадим закончить, пусть выскажется. Голосовать? Не надо голосовать. Пожалуйста.

**Н.Т. Рябов.** Второй вопрос возникает уже в связи с результатами работы Конституционного совещания. Указом Президента о его созыве предусмотрено, что основной задачей, основным продуктом должен стать подготовленный окончательный текст проекта и представление его Президенту.

Верховный Совет не может стоять в стороне от процесса завершения работы над проектом. Ведь может получиться так, что нас поставят перед фактом необходимости принять или отклонить проект, и Верховный Совет будет полностью исключен из процесса по его согласованию. В этом мне видится основной недостаток нынешнего процесса согласования проекта, предложенного Президентом. В этом смысле можно пойти по следующему пути. Верховный Совет должен проявить



инициативу в том, чтобы предложения, прозвучавшие на Конституционном совещании, и достигнутое согласование позиций субъектов Федерации были рассмотрены рабочей группой, сформированной на паритетных началах Президентом, субъектами Федерации и Верховным Советом. Только в этом случае окончательный текст может считаться согласованным, и тогда Верховный Совет действительно может воспринять этот текст как окончательный и передать его для утверждения Съезду народных депутатов. В этом случае будет применен легитимный, наиболее приемлемый с точки зрения действующей Конституции способ ее принятия.

Подчеркну, что все эти вопросы должны найти решение в законных рамках, что требует от нас разработки закона о процедуре принятия. Об этом уже говорилось не раз. Сейчас на этот счет нет единой точки зрения, но ограничиваться только положениями статей 104 и 185 Конституции было бы недостаточно. Исчерпывающим образом вопрос решен не будет. На этот явный пробел действующей Конституции не следует закрывать глаза, так как он может стать серьезным препятствием для успешного продвижения конституционного процесса.

И последнее обстоятельство, которое, на мой взгляд, влияет серьезно на нынешний ход конституционного процесса. Авторитет Верховного Совета падает. Вместо взвешенных и коллективно выработанных и, самое главное, конструктивных решений очень часто звучат резко конфронтационные заявления. Верховный Совет, стремясь стать подлинным парламентом, не может уподобляться в этом смысле тактике Президента или его окружения, подчиняющим себе все и вся. Поэтому важные политические, организационные решения сейчас, как никогда, важно прорабатывать и обсуждать и на Президиуме, и на сессиях. И поэтому нынешнее заседание я абсолютно приветствую. Нам сейчас необходимо выработать именно конструктивную позицию по отношению к конституционному процессу и более действенному участию в нем народных депутатов. Важно добиться сближения позиций депутатского корпуса с оценками конституционного процесса Президентом и субъектами Федерации. На нас лежит основная степень ответственности за разработку и принятие новой Конституции в строгом соответствии с конституционными процедурами. Спасибо.

[...]

**А.П. Сурков**, *Панфиловский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемые коллеги, история опять поставила нас перед фактом — решать, в какую сторону пойдет наш парламент, снова идущий в сторо-

ну конфронтации, нагнетания напряженности в обществе, утверждения позиции — лучше пусть все разрушится, нежели будет воспринято конструктивное, идущее от Президента! Сегодня с этой трибуны прозвучало немало тех самых знакомых, известных, давным-давно отшлифованных слов, которые зовут нас к конфронтации. Президента кому-то все время хочется видеть прежде всего диктатором, монархом. А Президент опять приглашает к единству — давайте вместе сядем и выработаем единый проект. (*Шум в зале.*) Может быть, позвольте мне говорить, а потом выскажете свое суждение?

Сегодня утром Верховный Совет снова получил телеграмму, правда, здесь ее почему-то не огласили. Президент обращается к народным депутатам Верховного Совета, к комиссиям, комитетам, приглашает принять участие в выработке единого проекта новой Конституции. (*Шум в зале, выкрики.*) Тем, кто хочет усугубить конфронтацию, даже ходить туда не надо! Но я должен сказать о том, как идет процесс обсуждения проекта на Конституционном совещании в рабочих секциях.

**Из зала.** Не надо!

**А.П. Сурков.** Я у вас не спрашиваю, я хочу довести до сведения. Установлен следующий порядок работы: во всех секциях обсуждаются оба проекта, это сразу было заложено. Президент подчиняется своему указу, в соответствии с которым вносить предложения в окончательный проект можно на общих основаниях: подавайте официально заявление — и ваши предложения будут рассмотрены. То есть царит дух согласия. Кстати, очень многие подчеркивают, что в парламентской Конституции, особенно в первом блоке, некоторые разделы сформулированы лучше, высказываются предложения использовать их. Есть статьи, которые вызывают сомнения по президентскому проекту. То есть идет нормальная, конструктивная работа без амбиций, без идеологии, без разделения на президентскую и парламентскую точку зрения, с учетом выверенной юридической нормы.

В связи с этим я считаю, нам нужно осмыслить, что мы хотим, точнее, кто здесь говорит «нет». Мы хотим усугубить конфронтацию? Тогда, я думаю, нас ждет тот же самый элементарный путь. Президентская сторона, мы, поддерживающие демократическое крыло депутатского корпуса, эти реформы и президентские устремления, ни на какую конфронтацию не идем. Здесь говорили и Хубиев, и Захаров, и говорил Рябов: давайте пойдем на объединение усилий для выработки приемлемого абсолютному большинству проекта. Тогда надо садиться и работать — в стенах Кремля или здесь. Но сейчас большинство сидит там, значит, надо идти туда и работать.

В связи с этим единственное, чего бы я [хотел] пожелать нам всем: перестаньте кричать, что Президент антинароден, реформа антинародна, Россию все грабят, народ ничего не принимает. Народ обошел этих крикунов и проголосовал за Президента и за эти реформы. (*Шум в зале, выкрики.*) Я не боюсь. Я считаю, что перспектива может быть одна — обойти этих крикунов, за которыми нет абсолютного большинства народа, а есть собственные амбиции: не любим Президента, ненавидим его, не хотим реформировать Советы, которые «не отражают» демократическое, а тем более правовое государство!

Сегодняшние Советы, их структура, о чем я уже неоднократно говорил, представительные органы — все это заложено и в президентском, и в парламентском вариантах Конституции. О том, какие полномочия дать Президенту, надо спорить и обсуждать там, а не здесь кричать: «Нет!»

Кстати, я внимательно проанализировал: парламентский проект Конституции дает больше полномочий (даже где-то авторитаризма) Президенту, нежели президентский вариант. Я не говорю, что по всем позициям. Я считаю, что призыв здоровой части нашего депутатского корпуса должен быть услышан президентской стороной, и призываю (как здесь упрекнул Карпов: парламент не имеет обратной связи с жизнью), чтобы нас не обошла жизнь, точнее, тех, кто говорит, что нужна конфронтация.

**Председательствующий.** Слово предоставляется народному депутату Амбарцумову Евгению Аршаковичу, подготовиться Румянцеву.

**Е.А. Амбарцумов.** Уважаемые коллеги, здесь сегодня прозвучало напоминание о двух российских вековых и роковых вопросах: кто виноват и что делать? Я думаю, сегодня нам не стоит особенно углубляться в ответ на первый вопрос: кто виноват? Виноваты все. Все несут ответственность за состояние страны. Но сейчас главное — сосредоточиться на ответе на второй вопрос.

Я думаю, что нам надо включаться в работу Конституционного совещания. Мне показалось чрезвычайно важным выступление депутата Хубиева. Судя по всему, наметилась возможность консенсуса, согласия Верховного Совета, субъектов Федерации с Президентом. Так почему же мы будем поворачиваться спиной к реально идущему процессу? Ведь именно наше участие даст возможность предотвратить те перекосы, которые заложены в президентском проекте Конституции, будет способствовать укоренению парламентаризма. Мы, к сожалению, очень долго отказывались принять участие в этом конституционном процессе.

Я вчера был на Конституционном совещании и честно скажу, что не ожидал такой конструктивной работы. Там не было и намека на криминальную атмосферу, о которой здесь говорил депутат Федосеев. Там це-

лые куски из проекта Конституционной комиссии принимались взамен предложений, которые содержит президентский проект. Я давно сотрудничаю с депутатом Павловым, у меня разные с ним политические взгляды. Но мне кажется, что факт его выступления против гражданской войны как раз и подводит нас к выводу, что мы должны принять участие в этом конституционном процессе.

Скажу вот еще о чем. Мне кажется, может выработаться и вариант (может быть, более легкий) не принятия сейчас Конституции, а вариант, возможно, принятия переходных законов, или переходного закона, конституционного закона на переходный период без тщательного прописывания всего, что должно быть в Конституции. И в этом мы можем вполне принять участие.

Я не приемлю уничижительных замечаний в отношении Советов. Это наша форма демократии, выстраданная нами в борьбе против тоталитарного режима. Не случайно академик Сахаров поддерживал лозунг «Вся власть — Советам!». Но, конечно, это не идеальная форма демократии. Я не могу согласиться с тем, что один из выступающих говорил, что это лучше, чем западная парламентарная система. Помилуйте, у нас двухэтажный громоздкий парламент, который, кстати, был навязан не депутатами, а Горбачевым и Лукьяновым. Этот проект механически был сохранен. Но совершенно ясно, что в нашей действующей Конституции есть такие, прямо скажем, нелепые положения, как упоминание о Советском Союзе. Я противник развала и распада Советского Союза, но мы не можем уходить от реальности. Я надеюсь, что в ближайшие годы в ходе терпеливой проработки этих вопросов в сотрудничестве с другими республиками мы вернемся к какой-то форме конфедерации. Но есть определенная политическая реальность, которую нельзя игнорировать. С другой стороны, в действующей Конституции заложено всевластие Съезда. Это противоречит принципу разделения властей. Мы, к сожалению, не смогли устранить эту нелепую статью из нашей Конституции.

Я думаю, что нам сейчас можно добиться, чтобы конституционные правила не нарушались. В то же время мы не можем игнорировать те результаты референдума, которые дали относительное (я не говорю — абсолютное) доверие Президенту. Мы же не можем поворачиваться спиной к волеизъявлению народа. Если мы будем упорно стоять на своем и перетягивать канат, то дело может кончиться тем, что мы не удержим канат и он хлестнет нас по физиономии. Надо идти на это сотрудничество. Если мы на него не пойдем, то может получиться так, что Верховный Совет вообще будет отброшен на обочину. Мы сами потеряли время, мы

отстали от поезда. Сейчас есть возможность включиться в это естественное движение.

Я думаю, что конфронтационная тактика не приемлема. Меня здесь очень огорчило выступление депутата Сидоренко. К чему призывает председатель комиссии по этике? Он призывает, по существу, возродить атмосферу 30-х годов, искать врага. Ну, давайте затеем процесс над врагами народа. Если мы будем расстреливать людей, которые ответственны за то или за это, то чем это кончится? Кончится опять потоками крови...

**Председательствующий.** Евгений Аршакович, я благодарю Вас. Завершайте.

**Е.А. Амбарцумов.** Я заканчиваю. И никакого проку, ничего хорошего для народа из этого не выйдет. Спасибо.

**Председательствующий.** Давайте посоветуемся. Одну минутку, Олег Германович. Я объявил следующего выступающего — Румянцев. Но у нас подошло время перерыва. Как мы с вами поступим? (*Шум в зале.*)

Объявляем перерыв на обед до 16 часов. В 16 часов выступает Румянцев. (*Шум в зале.*)

Почему отказываетесь? Мы же не прекращаем прений.

Перерыв до 16 часов.

*(После перерыва)*

*Председательствует заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации В.А. Агафонов*

**Председательствующий.** Прошу членов Верховного Совета занять места и подготовиться к регистрации. Включите, пожалуйста, режим регистрации. Прошу регистрироваться. Будьте внимательны, уважаемые народные депутаты!

[...]

Кворум есть. Пятый микрофон.

**С.Н. Андреев.** 160-й территориальный округ, нет карточки.

**Председательствующий.** Продолжаем работу. Перед перерывом я объявил, что первым будет выступать Румянцев, но что-то я его не вижу. Он подойдет, наверное. (*Выкрики из зала.*) Следующий по списку Кожкин. Он отказался. Евгений Михайлович, я правильно Вас понял?

Слово предоставляется Медведеву Анатолию Николаевичу. Анатолий Николаевич здесь? Тоже нет? (*Шум в зале.*) Пожалуйста, с мест не кричите. Микрофоны есть, подходите к микрофонам. Пожалуйста, второй микрофон.

**А.Ф. Бир**, *Куйбышевский территориальный избирательный округ, Кемеровская область, член Совета Национальностей.*

Уважаемые депутаты! Сейчас назвали выступающего. В принципе мы определились: речь идет только о двух позициях — участвовать или не участвовать в совещании. И, наверное, следующее выступление ничего к этому не добавит. Давайте завершать выступления.

**Председательствующий.** Мы могли бы и завершить, но у нас пока нет проекта документа, который мы должны принять. Что мы будем обсуждать? (*Выкрики из зала.*) К микрофону, пожалуйста.

**А.А. Вешняков**, *Ломоносовский территориальный избирательный округ, Архангельская область, член Совета Республики.*

Уважаемый Валентин Алексеевич, я полагаю, нужно принять предложение подвести черту после того, как выступит объявленный оратор. Если у нас не готов документ, мы можем обсуждать следующие вопросы повестки дня, а потом вернемся к принятию постановления по первому вопросу. Мое предложение: подвести черту под выступлениями.

**Председательствующий.** То есть прекратить прения?

**А.А. Вешняков.** Да.

**Председательствующий.** Еще какие есть предложения? (*Выкрики из зала.*) Записаны не только Вы, записаны еще 43 человека. Но поступило предложение, и я ставлю его на голосование, определяйтесь.

Поступило предложение: прекратить прения по докладу Руслана Имановича Хасбулатова, Председателя Верховного Совета, по первому вопросу повестки дня. Прошу голосовать.

#### **Результаты голосования**

##### **Совет Республики**

За.....69

Против.....7

Воздержалось.....0

Голосовало.....76

Не голосовало.....49

##### **Совет Национальностей**

За.....63

Против.....4

Воздержалось.....1

Голосовало.....68

Не голосовало.....54

Решение принято.

Владимир Иванович, все претензии Вы мне передадите после 18 часов.

Заключительное слово по докладу предоставляется Руслану Имрановичу Хасбулатову, Председателю Верховного Совета Российской Федерации. Пожалуйста, Руслан Имранович.

**Р.И. Хасбулатов.** Ну вот, опять половина председателей комитетов и комиссий на совещании. Не знаю, что они нам на этот раз привезут.

Обсуждение, на мой взгляд, носило серьезный характер. Жалко, что здесь нет моего заместителя, Николая Тимофеевича Рябова, с его изумительными способностями всегда найти ту точку зрения, что вроде бы он единственный из всех присутствующих прав. И вообще, наверное, единственный в мире прав.

По поводу самого Конституционного совещания. Вспомните, какая обстановка была создана вокруг этого мероприятия. Вспомните требования проведения учредительного собрания, разговоры о нелегитимности представительных органов власти и прочее, и прочее. Высшие должностные лица постоянно нагнетали эту обстановку перед всем населением, выступали на грани антиконституционных заявлений. И неудивительно, что российский парламент очень настороженно относился к этой идее, тем более что никаких конкретных предложений по организации этого мероприятия нам не делалось. И вдруг выступают и говорят, что мы занимаем пассивную позицию. Интересное дело! Скажем, мы с вами организуем какие-то парламентские слушания, какое-то другое мероприятие, и вдруг кто-то говорит: «Мы занимаем пассивную позицию, поэтому должны пойти и навязать какие-то свои порядки». Согласитесь, это даже неэтично. Совершенно справедливо здесь звучали голоса: ведь в принципе это же ведомственное дело, как бы оно ни называлось. Никто нас официально не приглашал к участию в этом мероприятии. Поэтому говорить о том, что мы где-то там опоздали, что мы заняли какую-то неконструктивную позицию и прочее, — это же просто нелепо.

Другое дело, почему высшей исполнительной властью была занята такая дерзкая, жесткая позиция. Да именно потому, что здесь постоянно высказываются вот такие настроения. Именно потому, что идет процесс подрыва, эрозии внутри самого парламента. Потому, что внушается мысль: вот, мол, немного бы надавили, все бы распалось, и вы стали бы действительно полными хозяевами. Вот ведь в чем дело. В конце концов, надо же думать, что ты не просто выполняешь свои обязанности, как простой человек, гражданин. Ведь избрали-то нас для чего? Для службы именно в этой самой системе — высшей представительной власти. Так надо же служить этой власти в соответствии с долгом. Неплохо бы иногда помнить и такие категории, как порядочность, честь, совесть. Наверное, об этом здесь, в наших стенах, надо все-таки помнить.

Что я еще хотел бы сказать по этому вопросу. Не знаю, к чему сейчас придут наши коллеги. По-моему, убедительно от имени республик выступал депутат Хубиев. И если эти пять-шесть условий будут соблюдены, то, наверное, надо принять участие, иначе мы действительно будем выглядеть так, что не желаем сотрудничать, и так далее, и тому подобное. Наверное, это нам совершенно несвойственно, и мы могли бы участвовать, если бы не выступили с идеей, о которой сегодня говорил Николай Тимофеевич. Повторяю, речь шла о том, чтобы вывести нас за конституционное пространство. И проект постановления, предложенный им, был, конечно же, не конституционен. Помните, почему его отвергли? Как ни крути, все равно никак у нас не получалось. Тек более, что никто нас не приглашал. Сейчас приглашают. Я и в докладе вам об этом говорил. Сейчас, кстати, нашего решения ждут и области, и края, и республики. Валентин Алексеевич говорил с ними по телефону, они сообщают: мы ждем, какое решение примет Верховный Совет. Доклад мы постараемся им разослать. Но это одна сторона дела.

Вторая сторона. Я вовсе не хочу сказать ничего плохого об этом Конституционном совещании. Дай Бог, чтобы оно успешно закончилось, чтобы был какой-то серьезный результат. Но, по-моему, о его морально-политическом значении можно говорить уже однозначно. Поэтому не стоит особенно ни преуменьшать, ни преувеличивать его значение. Никакого самодовлеющего значения такое мероприятие, особенно ныне, иметь, разумеется, не может.

Не знаю, к какому выводу вы придете, но поскольку в его работе задействованы какие-то группы экспертов, особенно на региональном уровне, и, во всяком случае, чтобы не создавалось впечатления, что мы занимаем какую-то непримиримую позицию, может быть, нам и следует поучаствовать. Причем есть телеграммы. Одна была получена, как только я сделал доклад. Есть и вторая телеграмма на имя Председателя Верховного Совета с приглашением участвовать в работе всех председателей комитетов, комиссий и, по-моему, фракций. Так, Валентин Алексеевич?

**Председательствующий.** Да.

**Р.И. Хасбулатов.** За подписью Президента. Это второй момент, на который я хотел бы обратить внимание.

Третий момент. Все-таки в выступлениях не нашла отражения достаточно серьезная тревога, которую я выразил.

Кстати, здесь один депутат, Засухин, по-моему, все пытался узнать, что было на закрытом заседании Президиума. Речь шла такая. Там была критика Председателя одной частью членов Президиума, ну а другая



часть членов Президиума спрашивала: а вы чем заняты? Приблизительно так. Евгения Аршаковича Амбарцумова сейчас нет, но ведь можно сказать, что комитет, возглавляемый им, практически превратился в продолжение Министерства иностранных дел. Ведь, если вы помните, дважды под разными предложениями я уходил от постановки на Съезде вопроса о министре иностранных дел. Евгений Аршакович говорил: мы этот вопрос готовим на Верховный Совет. Ну а на следующем Съезде что я скажу, когда мне зададут этот вопрос? Что дважды говорилось, что этот вопрос готовится на Верховный Совет?

Возьмем другой комитет, председатель которого тоже ко мне много претензий имеет. Помните, много лет мы критиковали союзные власти за количество генералов в Советской Армии? Ну а сколько сейчас генералов в российской армии? Говорят, уже в четыре раза больше, чем в Советском Союзе. А все это идет от председателя комитета. Между прочим, я был недавно на одном оборонном заводе, где выпускается военная продукция, начиная от мин и заканчивая боеприпасами для бомбардировщиков и атомных подводных лодок. Так вот этот завод не имеет заказов. Через полгода он остановится, и что останется от нашей обороноспособности? Да ничего. И никому нет дела, в том числе и нашему комитету.

То есть некоторые наши комитеты превратились в продолжение определенных ведомств. Об этом вы знаете, уважаемые члены комитетов? Вы же работаете вместе со своими председателями, вот соберитесь и предъявите им те претензии (хотя бы часть), которые порою мне пытаются предъявить. Но предъявляют претензии именно мне и как раз в разгар политической борьбы. Ясно для чего: чтобы как-то выбить из колеи, психологически и нравственно, вывести из равновесия. Вы знаете, это у нас умеют, прекрасно умеют. Я-то в партийной системе не работал, а там вся мощь бывшей партийной машины противостоит Верховному Совету. Помните, что депутат Засухин говорил: надо сначала навести порядок в собственном доме. Вот и поработали бы в этом направлении — потребуйте отчетов в комитетах и комиссиях.

Наконец, вопрос о законопроекте об иностранных инвестициях. Кто должен его готовить? Промышленность останавливается, у товаропроизводителей нет никакого интереса, чтобы работать. Помните, я выдвигал идею: давайте будем стимулировать товаропроизводителей хотя бы путем снижения налогов. Но кто должен разрабатывать такой законопроект? Правительство в этом направлении не работает, его как бы и нет, а по каждому подобному вопросу надо очень серьезно готовить предложения.

Задумайтесь, что будет, если мы не вдохнем нормальную жизнь в Верховный Совет, в представительную власть. Вы же видите, к чему идет страна. Зачем закрывать глаза на действительность, зачем делать вид, что ничего не происходит, когда происходит самое худшее, что может происходить: страна скатывается к гражданской войне. Можно сколько угодно делать вид, что все в порядке, говорить о добродетелях и прочем, но это же не так. Мне ведь нелегко говорить об этом, так почему же вы не хотите быть реалистами, почему не стремитесь увидеть то, что происходит, своими глазами, почему те же председатели комитетов не ездят по стране, не встречаются с коллективами, не бывают на заводах, на фабриках, на фермах? Кстати о том, что мы называем фермерскими хозяйствами. По статистике, их у нас 200 тысяч, но люди бегут оттуда, бросают землю, им она не нужна. Они говорят: вы все обманули нас, откуда мы это возьмем — трактора, семена, удобрения и прочее, и прочее? Из 200 тысяч этих фермеров менее 7 процентов дают товарную продукцию. Это что, фермерство? Ведь разрушается все, что было создано когда-то (в плохих условиях, тоталитарных, полутоталитарных — неважно, как это назвать, это просто слова), разрушается страна: экономика разрушается, гибнет культура, гибнет наука — все гибнет, а мы делаем вид, что все нормально. Вот Сурков здесь выступал... Я никак не могу понять, Вы когда-нибудь будете смотреть, что вокруг происходит, или нет? Должна же у человека быть хоть капля стыда, в конце концов! Мы ведь должны видеть все как есть и предпринимать что-то. Хватит, один раз мы здесь сидели, так сказать, помогали, и я в том числе, теперь что, дальше пойдем? Над нами же все смеются, неужели вы не понимаете? Все смеются, весь мир!

Вот, собственно, четвертый момент, на котором я считал нужным остановиться: тех народных депутатов, которые имеют желание очень серьезно работать, хотел бы привлечь к подготовке законопроектов. Необходимо улучшить дела в Верховном Совете. И давайте попросим некоторых «лордов»... Ну, три года были председателями, дело это нелегкое, устаешь, конечно, да и должность какую-то хочется получить: кто-то послом хотел бы стать, кто-то начальником Государственно-правового управления, кто-то еще кем-то. Наверное, это неплохо, жизнь есть жизнь, все беспокоятся о своей судьбе. Хотят люди получить должность — надо с миром отпустить. Еще и награду дадим, грамоту, и указ Президиума Верховного Совета подпишу. Пусть уходят. И пожалуйста, пусть приходят те, кто хотел бы здесь работать. Вот о чем мы должны очень серьезно говорить с вами. Это важный вопрос, исключительно важный, исключительно серьезный.

Правильно говорили, что у нас нет каких-то основополагающих законов. Нужен целый блок таких законов, и здесь все надо продумать, но можно ли надеяться на то, что они придут из Правительства? Нет, там ничего не готовится, некогда им заниматься ни управлением страной, ни управлением экономикой, ни реформами. Они заняты разными кампаниями. По моим предположениям, эти кампании будут длиться до тех пор, пока не будут назначены очередные выборы. Пока не начнется предвыборная борьба. Это неизбежно, это такой стиль. Вот в этом — смысл жизни исполнительной власти. Там нет других представлений, других идей, других концепций. Их стихия — борьба, провокации, конфронтация. К этому надо готовиться, так что будьте готовы. («Всегда готовы», как говорили раньше, да?) Имейте в виду данное обстоятельство и при этом уверенно выполняйте свой депутатский долг.

В заключение хочу сказать следующее. Не надо идти на разного рода уговоры — насчет квартир и прочего. У нас есть законные возможности осуществить все это гласно, приняв соответствующие решения, и первый этап завершен. Мы обеспечим нормальные условия, нормальную жизнь для наших депутатов. Я прекрасно знаю, как вам нелегко. Многие работают день и ночь, и это, конечно, наш долг — Верховного Совета, его руководства — обеспечить всем нормальные условия. К сожалению, часть депутатов пытается каким-то образом «купить», и это тоже удается.

Этот вопрос мы обсуждали неоднократно, и я хотел бы, чтобы вы не беспокоились: все можно решить в установленном законом порядке, и ни избиратели, ни кто-то другой не сможет предъявить претензий. Иметь нормальные условия для работы и жизни — законное право каждого депутата, живущего и работающего здесь.

**Председательствующий.** Спасибо, Руслан Имранович.

Уважаемые депутаты, мы этот вопрос рассмотрели, осталось принять по нему решение. Подождем, когда комиссия предложит проект для обсуждения. Нам все равно сегодня нельзя будет разойтись до тех пор, пока не примем решения. Это решение ждут и на местах. Во время перерыва я практически не отходил от телефона: в регионах очень внимательно следят за дискуссией, которая здесь идет, просят сообщить о результатах. Звонили и руководители Советов — те, кто принимает непосредственное участие в работе Конституционного совещания. Поэтому мы с вами обязательно должны принять сегодня решение по обсуждаемому вопросу. Это первое.

Прежде чем перейти ко второму вопросу повестки дня... Что там? Третий микрофон.

**М.Б. Челноков**, *Измайловский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Уважаемые коллеги, я хотел бы напомнить, что в прошлый четверг, шесть дней назад, я внес предложение, которое было отложено до обсуждения сегодняшнего вопроса. Я внес предложение: рекомендовать заместителю Председателя Верховного Совета Рябову подать в отставку, поскольку его деятельность не направлена на конструктивное начало, а способствует разрушению парламента. Я сейчас возобновляю свое предложение и прошу поставить его на голосование. В том случае, если он не согласится с этим предложением, отправить его в отставку правомочен будет Съезд.

Что же, подождем тогда до Съезда. Будем знать, какая совесть у Николая Тимофеевича. Но сегодня я прошу поставить предложение на голосование. Спасибо.

**Председательствующий.** Михаил Борисович, Ваше выступление к данному вопросу не относится.

**М.Б. Челноков.** Нет, относится. Это относится к конституционному процессу, в котором довольно странным образом участвует Николай Тимофеевич Рябов. Это связано с выступлением Юрия Сергеевича Сидоренко. Он говорил, сравнивал зубатовщину с рябовщиной. Это вопрос, связанный с эффективностью работы Верховного Совета.

**Председательствующий.** Михаил Борисович, я Вам еще раз говорю: мы завершили обсуждение вопроса. Перейдем к обсуждению проекта постановления, когда нам его дадут. Пожалуйста, тогда и вносите свое предложение. Садитесь, пожалуйста.

[...]

**Председательствующий.** [...]

Дальше. У всех есть на руках заявление. Пожалуйста, Вениамин Сергеевич! Может быть, сразу принять за основу? Пожалуйста, слово Вениамину Сергеевичу!

**В.С. Соколов**, *Председатель Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации.*

Я не понял, надо ли зачитывать? Вообще-то для телевидения, может быть, и стоило бы зачитать... Не надо?

**Председательствующий.** У всех же оно есть. Может быть, целесообразно принять за основу, а потом над ним работать?

**В.С. Соколов.** Конечно, не все члены комиссии (их было 11 человек) согласны со всеми деталями этого заявления, но большинство согласны, и мы предлагаем принять его за основу.

**Председательствующий.** Итак, ставлю на голосование: кто за то, чтобы принять за основу...

**М.А. Митюков,** *Председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству.*

Есть особое мнение, которое заключается в том, чтобы из этого заявления исключить третий абзац как конфронтационный и во многом основанный на предположениях.

[...]

**Председательствующий.** Второй микрофон.

**В.М. Кузнецов.** Вы извините меня за такое сравнение, но, говорят, фильм такой был: «А казачок был засланный». Мне кажется, что разработчики — «засланные казачки». Текст составлен так, чтобы его превратить в насмешку и сорвать сегодняшнее обсуждение. Стилистически он не выдерживает критики. Я рядовой педагог, и то вижу это. Ни логики, ни стиля. Нет смысла. Тогда сегодня — день впустую. И опять «Вести» и так далее. Пойдет писать губерния.

У нас вообще нет оснований для этого заявления, нет никакой информации с Конституционного совещания. Мне кажется, надо один вопрос решить: возвращаемся мы туда или нет? И не приказывать, а рекомендовать. Верховный Совет рекомендует не ходить туда. Кто пойдет — ну ради Бога. Я уже дал понять, что «казачок засланный». Еще фиксирую ваше внимание на том, что много у нас «казачков» появилось.

**Председательствующий.** Третий микрофон.

**О.Г. Румянцев,** *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Уважаемый Верховный Совет! Прежде всего, я хотел бы посетовать на то, что мне не удалось до двух часов выступить здесь, хотя я и просил Валентина Алексеевича об этом. Верховный Совет вроде бы «с голоса» сказал, что он согласен.

В чем смысл всего происходящего? В том, что мы должны постоянно помнить, что на нас лежит конституционная обязанность подготовить и внести на Съезд 17 ноября в соответствии с нашими постановлениями согласованный проект Конституции для принятия в первом чтении. Если мы исходим из понимания своей обязанности, то должны понять, что политику лежа на печи действительно не делают. Мы успели 4 июня, накануне открытия так называемого конституционного совещания, принять очень важное постановление Верховного Совета. После этого приняли постановление Конституционной комиссии, и в этой связи, если мы не примем никакого заявления накануне завтрашнего пленарного заседания, то... Я только что беседовал с Филатовым и добился, что в числе

выступлений до дискуссии будет и выступление официального представителя Верховного Совета, и представителя Конституционной комиссии. Это будет. (*Шум в зале.*) Одну секундочку. Что значит — добивался? Просто позвонил. Надо же вести работу постоянно. Мы же не на Марсе, не на Луне.

Вопрос в том, что, если мы никакого заявления не примем, мы в очередной раз не сделаем того, что нужно.

Чем мы сегодня занимались? Мы заслушивали комитет Жукова, еще какие-то комитеты. Это очень важная работа, но это текучка. А речь сегодня идет о важнейшем документе. Какие в этом заявлении позитивные моменты? Обращаю ваше внимание.

Во-первых, процедура принятия Конституции должна быть определена законом, пишем мы. Мы сами себе даем поручение. Очень важно внести на Съезд в соответствии с постановлением девятого Съезда закон об изменениях Конституции в связи с процедурой ее принятия.

Второе. Проект Конституции, одобренный высшим представительным органом власти, должен быть вынесен на всенародное обсуждение. То есть наш проект, одобренный и принятый за основу шестым Съездом, согласованный в дальнейшем, в том числе и с президентскими структурами, должен быть вынесен на всенародное обсуждение.

Далее мы пишем о выработке единого текста Конституции, об одобрении его Верховным Советом и Советами субъектов Федерации. Ведь Президент говорит о парафировании какими-то представителями. Какими представителями? Ничего не понятно. То ли о парафировании, то ли о парафинировании... Мы четко говорим, подтверждая статью 110 Конституции, что согласованный текст должен быть одобрен Верховным Советом Российской Федерации и Советами субъектов...

Мое предложение. Учитывая, что в заявлении есть важные моменты, важные позитивные моменты, принять его за основу, доработать, если нужно. Но мы не можем сегодня просто так вот закончить день, не приняв такое важное заявление. Может быть, усилить неприятие тех черт полицейского режима, которые мы видели 5 июня. Усилить надо. Но постановление предлагаю принять за основу.

**Ю.А. Манаенков**, *Липецкий национально-территориальный избирательный округ, Липецкая область, член Совета Национальностей.*

Мое мнение таково, что проект заявления ничего ни уму, ни сердцу не дает. Документ, откровенно скажем, слабый, если не сказать больше, пустой. Поэтому я предлагаю его обсуждение прекратить, это занятие совершенно неэффективное. Если нужно подготовить новый документ, то его следует подготовить, но это должен быть совершенно новый

документ, который был бы адекватен и времени, и тому, что произошло 5 июня в Кремле. А сейчас я предлагаю завершить нашу работу. Завершить, очевидно, тем, чтобы наделить Председателя Верховного Совета, его заместителей, председателей комитетов и комиссий полномочиями и правами принять участие в заседании Конституционного совещания.

**Председательствующий.** Пятый микрофон.

**М.Г. Астафьев,** *Дзержинский территориальный избирательный округ, г. Москва.*

Я тоже предлагаю данный документ за основу не принимать. Более того, я считаю, что комиссия не справилась со своей работой, и, может быть, в этом составе она и не сможет написать более деловой документ. Об этом тоже стоит подумать. Почему у меня такое мнение? Этот документ важен не только тем, что должен отражать позицию Верховного Совета. На нас так или иначе ориентируются и областные Советы, которые сейчас тоже думают о том, какую линию принять. Документ, таким образом, программный. В нем отсутствует главное, что 5 июня в очередной раз уже в присутствии Президента была нарушена неприкосновенность депутатов.

С чем мы идем на Конституционное совещание? Мы просим, чтобы нас выслушали. А если снова, простите, по шеям надают, будем снова просить прощения? У нас это происходит систематически: власть поднимает руку на представителей, избранных народом. И в этом документе как минимум должно быть требование наказания виновных, тех, кто дал приказ поднять руку на депутатов, на прокурора, на Председателя Верховного Совета. Это — минимальное условие для продолжения каких-либо контактов с этим совещанием. Если вы входите в неприличное общество, то не обижайтесь, что с вами грубо поступают. Они должны сделать выводы.

**Из зала.** Правильно.

**Председательствующий.** Шестой микрофон.

**И.В. Галушко.** Уважаемые коллеги! Хотим мы того или не хотим, но сегодня конституционный процесс идет реально на этом самом Конституционном совещании. Плохо он там идет, коряво, криво. Я согласен с теми депутатами, которые говорят, что мы не имеем даже четкой информации, что там происходит. Официальной информации мы не имеем. Мы сегодня не получили ее здесь. В то же время обойти молчанием события, которые там произошли (учитывая, что мы делегировали туда Председателя Верховного Совета), ничего не принимая, никак на это не реагируя, тоже нельзя: этим самым мы нарушаем свой депутатский долг. Поэтому я считаю, что у нас есть два пути.

Первый путь — работать над документом, принимать заявление. Второй возможный путь реагирования — делегировать на Конституционное совещание нашу делегацию то ли в лице Председателя, его заместителей, то ли в более широком предложенном составе. Поручить этой делегации высказать нашу позицию, которая бы состояла из комплекса тех предложений, которые были уже высказаны. За основу взять выступление Руслана Имрановича; по-моему, он дает довольно глубокую оценку и выступлениям Президента, и сложившейся ситуации. Поручить представителю нашей группы выступить на совещании, и, может быть, не принимая сегодня заявления, четко обозначить там позицию Верховного Совета. Но оставить все так, просто осудить, что это плохо, сказать, что это нехорошее заявление, оно нас компрометирует, опустить руки, ничего не делать — это самый легкий путь.

Я бы мог предложить сейчас тем, кто критиковал этот проект: сделайте сами что-нибудь, и не просто что-то, а что-нибудь рациональное сделайте, дайте другой вариант предложения! Я уверен, что к утру ничего не родится — ничего такого, что бы всех нас удовлетворило, просто не родится. Я бы предложил пойти по другому пути. Направить на совещание делегацию, поручить ей там сделать выступление на пленарном заседании, которое бы отражало точку зрения Верховного Совета.

[...]

**Председательствующий.** Мы один круг прошли, уважаемые депутаты. Еще один? Давайте дадим слово стоящим у микрофона.

Второй микрофон.

**С.А. Полозков**, *Сормовский территориальный избирательный округ, Нижегородская область, член Совета Республики.*

Я хотел бы призвать коллег к тому, чтобы сегодня без принятия данного документа не уходить с этого заседания. Завтра предполагается пленарное заседание Конституционного совещания, поэтому мы должны принять какое-либо постановление.

Что касается прозвучавших здесь предложений, то, во-первых, совершенно правильно предложение о необходимости сделать запрос по поводу нарушений прав народных депутатов России. Но это должен быть отдельный документ, это будет коллективный запрос Генеральному прокурору в соответствии с Регламентом Верховного Совета, такое право у нас есть. Таким образом, мы снимем часть проблем. Это не должно быть отражено очень сильно в этом документе, нужен отдельный запрос. Это можно будет сделать завтра.

Теперь второй момент. В принципе данное заявление в определенной степени, может быть, кого-то не устраивает, потому что здесь не со-



всем точная стилистика. Мы должны сказать, что Конституционное совещание может состояться только в том случае, если будут приняты те предложения, которые здесь записаны, а именно: принятие регламента работы Конституционного совещания, которое бы обеспечило демократизм, принятие предложений субъектов Федерации. Если бы мы здесь записали (а это исправить можно при доработке), что условиями нашего участия в Конституционном совещании является то-то и то-то, то я уверен, что многие восприняли бы этот документ по-другому.

Поэтому я предлагаю принять за основу и буквально в течение нескольких часов доработать его.

**Председательствующий.** Третий микрофон.

**А.С. Дзасохов,** *Плиевский национально-территориальный избирательный округ, Северо-Осетинская ССР, член Совета Национальностей.*

Мне кажется, что мы завершаем свою работу похожими на тех, какими были сегодня утром. Поэтому, прежде всего, я хочу выразить сожаление, что такие важные политические вопросы мы выносим на рассмотрение, и, не персонализируя критику, импровизируем на ходу. Это мы сегодня утром делали в присутствии депутатов и всех приглашенных на заседание. Тогда спросим себя: для чего вообще этот вопрос включался в повестку дня и чем мы этот день завершим? Была предпринята попытка собрать основные идеи, которые у этой аудитории есть. Я не хочу быть чьим-то адвокатом, но в политике все-таки принято так: если сделано публичное заявление или поступило письменное заявление государственного или политического деятеля, то это принимается во внимание для того, чтобы вести дальше диалог и дискуссию. Поэтому тем, кто сегодня выступает с абстрактной критикой этого первого проекта (к сожалению, он не принимается ни в первом чтении, ни во втором), я хочу задать вопрос: а что же не внесены еще какие-то предложения? Например, выступил депутат Тарасов, и все, что он сказал, правильно, я полностью поддерживаю. Даже его беглые замечания совпадают с моими замечаниями. Конечно, нельзя вопреки нашей логике утверждать в конце второго абзаца, что преодоление кризиса является, так сказать, рычагом первого рода — принять Конституцию. Речь должна идти о формулировании стратегической задачи, и это поправимо.

Второе: почему мы часто говорим о каких-то конституционных совещаниях, когда речь ведем о совершенно конкретном Конституционном совещании? Я бы с этим вопросом тоже согласился. А все остальные главные слагаемые здесь присутствуют. Другое дело, как их сформулировать. Поскольку речь идет о заявлении, то, как мне кажется, стиль

должен быть сослагательным. Если мы принимаем постановление, то давайте все запишем.

И я все-таки за то, чтобы попытаться принять документ. Если нет, тогда давайте ответим на вопрос: с чем мы остаемся?

И последнее. Вопрос о том, что мы даем полномочия Председателю Верховного Совета, — это, по-моему, вообще вопрос своеобразный. А что, можно иначе поступить? По-моему, это хрестоматийная аксиома, и надо именно таким образом к этому вопросу подходить. Тем более, все это произошло в такой драматической атмосфере (мы об этом сегодня говорили), поэтому нельзя снова возобновлять мандат, как будто мы посылаем не руководителя нашего парламента, высшего законодательного органа, а человека откуда-то со стороны.

**Председательствующий.** Четвертый микрофон.

**Н.Л. Ген,** *председатель Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям.*

Уважаемые члены Верховного Совета! Хочу высказать свое мнение по обсуждаемому документу. Конституционное совещание, которое проводит наш уважаемый Президент, правомочно в том плане, что Президент может проводить совещания консультативного характера по любому вопросу. Однако хочу заметить, что мы сейчас обсуждаем проблему, связанную с тем, что мы готовы приостановить работу Верховного Совета и направить руководство Верховного Совета на совещание. А где же наши рассуждения о том, что нам необходимо активизировать работу Конституционной комиссии, которая согласно Конституции, решениям Съезда обязана рассматривать проект Конституции, обязана пригласить глав администрации и представителей Советов всех субъектов Российской Федерации и с учетом их мнения, в том числе представителей Президента, готовить тот самый проект Конституции, о котором многократно говорит уважаемый Борис Николаевич Ельцин? Нам это сделать никто не мешает, давайте будем работать. Но это, к сожалению, в документе не отражено.

И следующее. Согласно статье 118 Конституции Российской Федерации я обращаюсь в Конституционный Суд с депутатским запросом о защите чести и достоинства трех моих коллег: Хасбулатова, Слободкина и Степанкова. Согласно закону Конституционный Суд вправе сам принять к рассмотрению данный вопрос и вынести соответствующее решение.

Второй запрос — нашему Президенту России Ельцину — о необходимости принятия мер воздействия к тем лицам, которые применили не-

законное физическое воздействие к депутатам Хасбулатову, Слободкину и Степанкову.

Также обращаюсь с депутатским запросом к первому заместителю Генерального прокурора Землянушину о необходимости рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела и принятия иных мер воздействия за нарушение закона о статусе депутата, а также за нарушение закона о прокуратуре, выразившемся в физическом воздействии к Председателю Верховного Совета России Хасбулатову, одному из авторов альтернативного проекта Конституции Слободкину и Генеральному прокурору Степанкову.

Не знаю, поддержит ли меня Верховный Совет, но еще раз повторяю: согласно статье 118 Конституции России данный депутатский запрос по стенограмме соответствующие службы должны отправить адресату, и мы будем ждать принятых мер.

Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Направим. Правый микрофон.

**Р.И. Хасбулатов.** Николай Леонидович, если бы Вы были связаны с республикой, откуда избраны, и сегодня бы созвонились, то узнали бы, что там Верховный Совет ждет нашего решения. Там не ждут Вашей защиты в отношении меня, а ждут решения Верховного Совета Российской Федерации.

Уважаемые депутаты! Скоро мы закончим заседание, я вернусь, заместители вернутся, председатели палат вернутся в кабинеты. Нам будут звонить руководители республик, областей, краев. Что нам сказать? Надо же понимать это. Что-то же мы должны сказать! Не о заявлениях идет речь (я имею в виду о защите и прочее). Это другой вопрос.

Если этот текст не устраивает, пожалуйста, давайте другой. Но какое-то решение должно быть. Может, примем такое решение, если это не устраивает: одобрить основные положения доклада Председателя Верховного Совета и поручить опубликовать в центральной и местной печати.

И второе (то, о чем говорил Хубиев): рекомендовать Председателю Верховного Совета, его заместителям, председателям палат, комитетов и комиссий, координаторам фракций участвовать в этой работе, а о результатах доложить на Верховном Совете.

**Председательствующий.** А заявление потом доработать.

**Р.И. Хасбулатов.** Я к чему еще это говорю? Чтобы потом не было упреков в мой адрес: то ли я участвовал правильно, то ли участвовал неправильно.

**Председательствующий.** Пятый микрофон, пожалуйста.

**И.М. Братищев**, *Октябрьский территориальный избирательный округ, Ростовская область.*

Я согласен с Русланом Имрановичем: если уж и принимать какое-то заявление или решение Верховного Совета, то оно должно содержать те оценки, которые содержались как в докладе, так и в выступлениях депутатов. Я неоднократно выступал по этому вопросу, в том числе и на Съезде. Давайте все-таки избавимся от такой ситуации, когда депутаты выступают на съездах, на Верховном Совете, говорят об одном, а проект решения предлагается совершенно иной, не учитывающий вот эти выступления. Как это сделать, я не знаю, но, наверное, тем, кто готовит проекты решений, нужно внимательнейшим образом изучать то, что говорится в зале.

Второй момент. Нам надо избавиться от тех шор, которые получили название «альтернативы нет». Вот сейчас, мол, нет альтернативы совещанию, и если мы не будем участвовать в работе совещания, то все развалится. Да ни одно совещание, будь оно на Луне или на Марсе, не имеет права принимать Конституцию Российской Федерации, кроме нас, депутатов, либо народа, который нас избрал.

И третий момент. Если будем принимать решение, то я самым настоятельным образом прошу включить пункт о том, чтобы на совещании обсуждались не только два проекта, о которых говорилось, но и третий проект, о котором тоже здесь говорилось.

**Председательствующий.** Пожалуйста, Вениамин Сергеевич.

**В.С. Соколов.** Уважаемые товарищи! Я нахожусь в очень сложном положении. Выслушивать все это, конечно, малоприятно, но я хотел бы одно сказать. Собралась наша комиссия в составе 11 человек (сразу отведу на замечание, которое высказал депутат Братищев), мы работали в тот момент, когда шло заседание, поэтому, извините, многие вещи просто не слышали. Во-вторых, это не решение, а заявление. В-третьих, та поляризация мнений, которую мы слышали в зале, и на заседании комиссии была. Точно такая же поляризация. Если бы мы придерживались точки зрения Митюкова Михаила Алексеевича, у нас получилось бы заявление типа: «Уважаемый господин Президент! Мы виноваты, прими нас в свои объятия и прости нас». Извините, но это именно так звучало.

Были и другие крайние точки зрения, близкие к тому, о чем говорил Борис Васильевич Тарасов. Поэтому мы должны были либо просто разойтись, не выработав никакого документа, либо попытаться выработать за то ограниченное время, которое у нас было, проект, который можно было бы принять за основу.

Действительно, этот документ имеет массу недостатков, о чем говорил здесь Владимир Михайлович Кузнецов. В частности, в стилистике, так как мы в течение двух часов вырабатывали только концепцию. Документ, что называется, сырой, и я этого не отрицаю, но мне думается, Олег Германович Румянцев совершенно правильно сказал, что здесь есть моменты, которые мы должны поддержать. Здесь есть оценка реальной политической и экономической ситуации в стране. Никто не ставит вопрос так, что Конституция — обязательный, непререкаемый шаг в плане выхода из кризиса. Это попытка и создание правовой предпосылки для выхода из кризиса. Естественно, в этом документе мы не могли отразить все, что было сказано в течение почти 40-минутного доклада нашего Председателя.

Вызывает такие оценки третий абзац. Это как раз уравнивание крайних точек зрения. Высказывалось предложение не говорить о том, что произошло 5 июня на совещании. Вообще! Зачем опять напоминать о каких-то неприятных моментах для Президента, который вот такую конфронтацию устроил? Была и другая точка зрения. Поэтому, извините, я еще раз обращаюсь к вам с просьбой принять этот документ за основу, потому что, если говорить о моей личной точке зрения, она гораздо резче и радикальнее, чем то, что здесь доложено... *(Шум в зале.)* Но его нужно доработать. С учетом тех замечаний, которые сегодня высказаны, естественно, можно и по существу доработать...

**Председательствующий.** Минуточку, давайте без реплик.

**В.С. Соколов.** Дело в том, что мы по этому поводу тоже достаточно много спорили. Я согласен с тем, что сказал здесь депутат Полозков, что некоторые моменты нужно более четко выразить относительно предложений, которые субъекты Федерации высказали. Были длительные споры. Найден вот такой компромисс.

Думаю, что с учетом состоявшейся сейчас дискуссии можно этот документ принять за основу, доработать его и в стилистическом, и в содержательном плане и все же принять, потому что основные моменты, где позиция Верховного Совета могла быть отражена, есть. У нас дискуссия напоминает не заседание Верховного Совета, а собрание какой-то политической партии, разговор людей вполне определенных политических взглядов, когда нужно принять вот такую точку зрения, и не больше. Но мы же не на политическом собрании, не на конференции политической партии. Должна быть какая-то уравновешенная позиция, отражающая, естественно, реальные процессы и реальную ситуацию.

**Председательствующий.** Все? Вениамин Сергеевич, спасибо. Давайте таким образом... Прозвучало немало хороших предложений. Я их

попытаюсь сформулировать и потом поставить на голосование. Думаю, что мы их все-таки примем сегодня и определимся, поскольку субъекты Федерации ждут. Но поскольку мы образовали с вами рабочую комиссию, комиссия работала, внесла проект постановления, который вы имеете, и предлагает принять его за основу с последующей серьезной доработкой... Нам здесь действительно ничто не мешает. Поэтому я ставлю предложение о принятии представленного проекта постановления по докладу за основу. Определяйтесь, голосуйте! Заявление, да, заявление. Не постановление, а заявление. Пожалуйста, определяйтесь, члены Верховного Совета. За основу.

**Результаты голосования**

За.....	110
Против.....	12
Воздержалось.....	9
Голосовало.....	131
Не голосовало.....	116

Не принимается.

Теперь следующее предложение. Оно прозвучало из уст Галушко Ивана Васильевича и Руслана Имрановича Хасбулатова. Я его сформулировал бы так: одобрить основные положения и выводы доклада Председателя Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатова Руслана Имрановича, опубликовать его в печати, в том числе и в местной. Прошу за это предложение проголосовать. (*Шум в зале.*) Ну что там еще? Третий микрофон, пожалуйста.

**Б.В. Тарасов.** Я целиком согласен с таким предложением. Думаю, оно продуктивно. Я предлагаю только дополнить его: одобрить основные положения и выводы доклада, опубликовать и поручить руководству Верховного Совета осуществить необходимые меры, вытекающие из положений доклада. Вот в таком духе. Это по защите и по осуществлению, так сказать, конституционного.

**Из зала.** Это ужасно плохо звучит.

**Председательствующий.** Второй микрофон.

**О.Г. Румянцев.** Уважаемые члены Верховного Совета! Руслан Имранович, я к Вам тоже обращаюсь. Когда принималась Конституция 1977 года, там пунктом 1 было: «Одобрить основные положения, содержащиеся в докладе...». Помните?

Давайте не делать политической ошибки. Нам важно завтра на свежую голову доработать заявление и принять его. Если мы сейчас примем такое заявление, то политически это будет немножечко неверно.

**Председательствующий.** Мы доработаем заявление. От него все равно никуда не уйдешь. Это не мешает принятию и этого предложения, и второго, которое я внесу. Не мешает нисколько. Все равно нам надо определяться с заявлением. Этого ждут субъекты Федерации. С чем мы завтра выйдем, что скажем...

Пожалуйста, левый микрофон.

**Ю.М. Воронин, Первый заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации.**

Уважаемые члены Верховного Совета! Действительно, сегодня целый день звонили председатели Советов субъектов Федерации. Наверное, ничего плохого нет в том, что мы одобряем основные положения и выводы, которые были сформулированы Председателем Верховного Совета Русланом Имрановичем Хасбулатовым.

Второе. Вы обратите внимание, они ждут от нас ответа. Телеграмма вчера была разслана всем председателям Советов с просьбой приехать на Конституционное совещание, точнее, на пленарное заседание Конституционного совещания, которое начнется завтра в 16 часов. То есть мы им должны сказать, что Верховный Совет одобрил основные положения доклада, а в докладе было предложение о том, что Верховный Совет считает возможным участие руководства, председателей палат, комитетов, комиссий и народных депутатов в Конституционном совещании, а следовательно — и председателей Советов. (*Шум в зале.*) Что? В докладе это было.

Далее. В докладе было сказано, что рассмотрение проекта Конституции (а он должен быть сделан из проекта Конституционной комиссии и других) должно вестись конституционным путем. Об этом в докладе было сказано однозначно.

Третье. Завтра предполагается выступление Председателя Верховного Совета, Председателя Конституционного Суда (я не беру эту часть) на пленарном заседании. Мы с вами однажды уже заслушивали тезисы выступления Председателя Верховного Совета, с которым ему не дали там выступить. Выступать завтра или не выступать? Этот вопрос, как сказал депутат Дзасохов, непростой. Из того, что он Председатель Верховного Совета, еще не вытекает то, что он может там выступить. Ничего подобного! Мы сегодня должны снова подтвердить возможность выступления Председателя Верховного Совета с теми концептуальными положениями, которые он сегодня высказал в докладе. Без этого, вы поймите, ни Председатель, ни заместители, никто другой (мы с вами подчиняемся законам Верховного Совета) туда просто не пойдет.

Все это мы сегодня должны решить. Об этом можно записать в постановлении. Я не беру заявление — это другой документ. *(Шум в зале.)* Отдельно, совершенно верно. Поэтому я бы просил вас более внимательно подойти к этому постановлению.

**Председательствующий.** Давайте так. Достаточно было полемики. Мы обменялись мнениями по этому вопросу. Ставлю на голосование предложение о том, чтобы принять постановление, в котором записать: «Одобрить основные положения и выводы доклада Председателя Верховного Совета Российской Федерации Хасбулатова Руслана Имрановича, опубликовать его в печати, в том числе и в местной».

Прошу голосовать за этот пункт постановления. Потом я поставлю на голосование второй пункт. Прошу голосовать. Будьте внимательны, пожалуйста. Прошу поддержать.

**Результаты голосования**

За.....	135
Против.....	4
Воздержалось.....	10
Голосовало.....	149
Не голосовало.....	98

Принимается.

Теперь второй пункт (я тоже беру это из того, что было сказано здесь у микрофонов): делегировать для работы на Конституционном совещании Председателя Верховного Совета, заместителей Председателя Верховного Совета... Раздельно? Да почему же, можно вместе. Итак, делегировать Председателя Верховного Совета, заместителей Председателя Верховного Совета, председателей палат, председателей комиссий и комитетов Верховного Совета, руководителей депутатских фракций. Прошу проголосовать этот пункт за основу, потом можете кого-то исключить, кого-то добавить. *(Шум в зале.)* Голосуйте, пожалуйста. Что же здесь плохого, я не понимаю.

**Результаты голосования**

За.....	106
Против.....	14
Воздержалось.....	4
Голосовало.....	124
Не голосовало.....	123

Не принимается.

По мотивам? Я Вам целый день даю слово, и Вы все недовольны. Третий микрофон.



**М.Б. Челноков.** Я чрезвычайно доволен. Валентин Алексеевич, я Вам подал письменное предложение, которое напрямую стыкуется с тем, что Вы сейчас ставите на голосование. Я могу его огласить или Вы зачитаете?

**Председательствующий.** Вы вот это имеете в виду? Ну, пожалуйста, огласите.

**М.Б. Челноков.** Уважаемые коллеги! Я считаю, что после того оскорбления, которое было нанесено представителям Верховного Совета, участвовать в этом совещании бессмысленно. И я внес предложение о том, чтобы поставить на голосование вопрос: вообще участвуем ли мы официально в этом совещании или нет? Я предлагаю отказаться от официального участия в этом Конституционном совещании. Те, кто хочет участвовать неофициально, могут, конечно, пойти на совещание. Я прошу поставить на голосование мой вопрос, мое предложение.

**Председательствующий.** Давайте послушаем еще. Первый микрофон.

**В.В. Чернов,** *Ленинский территориальный избирательный округ, Хабаровский край, член Совета Республики.*

Валентин Алексеевич, постановка вопроса, в общем, правильная, но Вы там лишку добавили. Что такое координаторы фракций сегодня? К примеру, если наша фракция приняла решение не участвовать, то, извините, никакой Верховный Совет не может рекомендовать нам участвовать или направлять нас туда. Поэтому то, о чем говорится в конце — о руководителях фракций, необходимо убрать. И может быть, тогда заново проголосовать.

**Председательствующий.** Хорошо. Второй микрофон.

**С.А. Полозков.** Во-первых, совершена просто фактическая ошибка. От фракций люди посылались, и далеко не всегда это были руководители. Но дело даже не в этом. Я очень сожалею, что Верховный Совет не принял заявление, в котором были в принципе изложены наши требования по вопросу о том, при каких условиях мы участвуем в этом Конституционном совещании. Дело в том, что 5 июня было подписано заявление участников Конституционного совещания, и нам всем его раздали...

**Председательствующий.** Отключите второй микрофон. Вы слушали доклад, в докладе Председателя все изложено. Вот Вы ставите вопрос о том, посылать или не посылать. Да, 4 июня мы делегировали туда Председателя. После 5 июня ситуация изменилась. Нам надо подтвердить наше решение и дать уверенность нашему Председателю, что он не просто сам туда идет, а Верховный Совет еще раз проголосовал за это и настаивает, чтобы наш Председатель участвовал.

Третий микрофон.

**О.Г. Румянцев.** Я просил бы всех успокоиться: вопрос важный. Я лично считаю нецелесообразным делегирование председателей всех комитетов и так далее, потому что это совещательное собрание, правовые отношения между Верховным Советом, Конституционной комиссией и тем совещанием мы определили 4-го числа. В пункте 3 постановления написано: учитывать при доработке согласованного проекта материалы совещания, проводившегося здесь, в Верховном Совете, и материалы совещания, которое созвано указом Президента от 20 мая. То есть там совещаются, вырабатывают что-то. При доработке согласованного текста мы будем это учитывать. В чем состоит мое предложение? Если завтра в 16 часов Руслан Имранович пойдет туда на пленарное заседание, то надо учитывать, что в Кремле будет своя версия согласованного проекта, а мы здесь, в Конституционной комиссии, сейчас продолжаем писать свою версию. После того, как работа завершится там, в Кремле, и здесь, мы, две рабочие группы, соберемся в начале июля и попытаемся свести варианты вместе. Я заканчиваю. Мое предложение и убедительная просьба состоят в следующем. 46 процентов членов Верховного Совета было за принятие заявления за основу. Все-таки завтра с утра надо попытаться вернуться к нему, к тем положительным моментам, которые там содержатся, чтобы наш официальный представитель имел это заявление.

**Председательствующий.** Спасибо. Четвертый микрофон.

**В.Н. Любимов.** Прежде чем голосовать, я хотел бы уточнить. По удостоверению депутата меня в Кремль один раз уже не пустили. Во второй раз меня там обыскали. В третий раз, я подозреваю, будут бить. И в связи с этим у меня вопрос. Президент подтвердил, что там будет все законно, не будет нарушений Конституции? Извинился он или нет? Или все это на уровне разговоров с Филатовым и Шахраем?

Второй вопрос. Мы голосуем с голоса очень важные вопросы, Валентин Алексеевич.

И третий вопрос. Уважаемые народные депутаты, ответьте, пожалуйста: представители субъектов Федерации, 100 с лишним человек, вышли из зала, не потерпев оскорблений в адрес Советов и себя лично, подписали заявление, а сегодня мы это заявление дезавуируем, направляем туда тех, кого первый раз даже не приглашали, и надеемся на какое-то взаимопонимание с республиканскими, областными, краевыми Советами? Я вношу предложение прекратить дальнейшее голосование с голоса. А для того, чтобы участвовать в совещании Руслану Имрановичу Хасбулатову, мы приняли вполне достаточное решение. Спасибо.

**Председательствующий.** На один из Ваших вопросов я отвечаю, что Президент Российской Федерации в адрес Председателя Верховного Совета Хасбулатова Руслана Имановича прислал телеграмму следующего содержания: «Приглашаю Вас принять участие в пленарном заседании Конституционного совещания, которое состоится 10 июня 1993 года в 16 часов в Москве, в Кремле, корпус 146, Мраморный зал. На пленарном заседании будут представлены информация о ходе работы над проектом Конституции в группах представителей и доклад на тему: „О некоторых ключевых вопросах работы над проектом Конституции Российской Федерации“. Ельцин».

И вторая телеграмма: «Верховному Совету Российской Федерации. Уважаемые народные депутаты Российской Федерации, руководители комитетов и комиссий Верховного Совета! Прошу вас принять участие в продолжающем свою работу в Кремле Конституционном совещании по доработке проекта Конституции Российской Федерации. Ельцин».

Пожалуйста.

**И.В. Галушко.** Уважаемые депутаты, я обращаюсь ко всем вам... Руслан Иманович, простите, я перебил Вас.

**Р.И. Хасбулатов.** Депутат Галушко, успокойтесь. Вы двое весь день у микрофонов. Что, другие не могут ничего сказать? Извините, но нельзя же так. Вы бываете в других парламентах, скажите, сколько раз за сессию депутат выходит к микрофону?

Я не пойду ни на какое совещание, если вы не проголосуете. Это первое. Еще раз говорю, уважаемый депутат Любимов, садитесь тогда за мой стол и начинайте переговоры с председателями Верховных Советов республик, областных, краевых Советов. Они будут звонить и спрашивать: что нам делать? Что же нам отвечать? Так же нельзя, в конце концов. Принимайте какое-то решение, чтобы я мог опереться на него. Потом сами же будете ко мне придирааться и говорить: кто Вас послал, мы не голосовали. Принимайте решение.

**Председательствующий.** Успокойтесь, пожалуйста, садитесь на свои места. Первый пункт постановления мы приняли. И второй пункт, который я вам зачитал. Туда попали и Председатель, и заместители Председателя, и председатели палат, и руководители фракций. Давайте сделаем раздельно. Во-первых, решим вопрос о Председателе. Есть приглашение, есть заявление Председателя, что он будет участвовать в соответствии с этим приглашением после решения Верховного Совета. Поэтому я прошу вас проголосовать: делегировать Председателя Верховного Совета для участия в этом Конституционном совещании. Прошу голосовать за это предложение. Пожалуйста, будьте внимательны.

**Результаты голосования**

За.....	140
Против.....	8
Воздержалось.....	4
Голосовало.....	152
Не голосовало.....	95

Принимается. (*Шум в зале.*) Одну минуту. Никому я слова не дам. Дайте, пожалуйста, возможность работать. Ну что вы скажете сейчас нового по этим вопросам? Ничего не скажете.

Есть вторая телеграмма Президента, в которой содержится приглашение на имя народных депутатов: «Прошу принять участие...». Это относится к народным депутатам Российской Федерации, руководителям комитетов и комиссий Верховного Совета. Я ставлю на голосование вопрос о том, чтобы делегировать на это совещание... (*Шум в зале.*) Ну что вы шумите? Успокойтесь, пожалуйста. Ставлю на голосование вопрос о том, чтобы в соответствии с приглашением Президента делегировать председателей комитетов и комиссий, председателей палат, заместителей Председателя Верховного Совета. Прошу голосовать за это предложение. Определяйтесь, пожалуйста, уважаемые члены Верховного Совета. (*Шум в зале.*)

**Результаты голосования**

За.....	39
Против.....	56
Воздержалось.....	6
Голосовало.....	101
Не голосовало.....	146

Не принимается. Все ясно.

[...]

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 9 июня 1993 г. № 5143-1**

**Об участии Верховного Совета  
Российской Федерации  
в Конституционном совещании,  
созванном Президентом  
Российской Федерации<sup>1</sup>**

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить основные положения и выводы доклада Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова «Об участии Верховного Совета Российской Федерации в Конституционном совещании, созванном Президентом Российской Федерации». Опубликовать доклад в центральной и местной печати.

2. Делегировать для работы в Конституционном совещании Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова в качестве официального представителя Верховного Совета Российской Федерации.

3. В своей работе в Конституционном совещании официальному представителю Верховного Совета Российской Федерации исходить из следующих принципов:

выработка единого текста проекта новой Конституции Российской Федерации на основе проекта, разработанного Конституционной комиссией, проекта, представленного Президентом Российской Федерации, и других проектов;

отказ от тезиса Президента Российской Федерации: «Советы и демократия несовместимы», прозвучавшего в его докладе 5 июня 1993 года;

решения Конституционного совещания носят рекомендательный характер;

конституционные процедуры принятия новой Конституции устанавливаются Верховным Советом и Съездом народных депутатов Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации**

**Р.И. Хасбулатов**

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 913.

II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ

 МИНИСТЕРСТВО СВЯЗИ СССР		<b>ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕЛЕГРАММА</b>	
Для заметок адресата			
ПРИЕМ: 3/6. го. 04. час 16 мин.		ПЕРЕДАЧА	
База: № 309		№ связи _____	
Принят:		Передано: _____	
Из _____		№ _____	

ТЕЛЕГРАММА

МОСКВА 73/43108 79 09/06 0412=

СРОЧНАЯ УВЕДОМЛЕНИЕ ТЕЛЕГРАФОМ  
ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
МОСКВА-186 НАГОРНЫЙ БУЛЬВАР Д 3 КВ 53 НАРОДНОМУ ДЕПУТАТУ РФ РУМЯНЦЕВУ  
ОЛЕГУ GERMAHOBИЧУ=

ПРИГЛАШАЮ ВАС ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ КОТОРОЕ СОСТОИТСЯ 10 ИЮНЯ 1993 Г  
В 1600 ЧАСОВ В МОСКВЕ В КРЕМЛЕ КОРПУС 145 (МРАМОРНЫЙ ЗАЛ) НА  
ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ БУДУТ ПРЕДСТАВЛЕНЫ ИНФОРМАЦИЯ О ХОДЕ РАБОТЫ НАД  
ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦИИ В ГРУППАХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ И ДОКЛАД НА ТЕМУ О  
НЕКОТОРЫХ КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСАХ РАБОТЫ НАД ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ=НР ПР-903 ЕЛЬЦИН-  
НННН 0416 09.06 0005

<sup>1</sup> Архив ФКР.

**ПИСЬМО  
СЕКРЕТАРЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
от 15 июня 1993 г. № 21-906/16<sup>1</sup>**

Президенту  
Российской Федерации  
Б.Н. Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

Направляю Вам справку о рассмотрении проектов Конституции Российской Федерации субъектами Федерации, подготовленную Секретариатом Конституционной комиссии.

Приложение: упомянутое на 13 л.

**Секретарь  
Конституционной комиссии**

**И.В. Федосеев**

**Справка о рассмотрении  
проектов Конституции Российской Федерации  
субъектами Российской Федерации  
(по состоянию на 10 июня 1993 года)<sup>2</sup>**

**Обсуждали оба проекта:**

1. ВС Республики Бурятия (представили замечания)
2. ПВС Республики Дагестан (постановление)
3. ВС Кабардино-Балкарской Республики (Постановление ВС)
4. ВС Республики Карелия (Постановление ВС)
5. ВС Республики Коми (Постановление ПВС)
6. ПВС и СМ Республики Марий Эл (Постановление)
7. ПВС Мордовской ССР (Постановление)
8. ВС Республики Татарстан (Постановление ВС)
9. ВС Республики Саха (Якутия) (Постановление ВС)
10. ВС Республики Татарстан (представили замечания)
11. ВС Республики Тува (Постановление ВС)
12. Еврейская АО (Решение Совета)
13. Агинский Бурятский окрсовет (решение)
14. Коми-Пермяцкий окрсовет (решение)
15. Таймырский (Долгано-Ненецкий) окрсовет (решение)

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Д. 456. Л. 139.

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 245. Л. 96–108.

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

16. Эвенкийский окрсовет и окрадрминистрация (представили предложения)
  17. Ямало-Ненецкий окрсовет (решение)
  18. Алтайский крайсовет (решение)
  19. Краснодарский крайсовет (решение)
  20. Красноярский крайсовет (решение)
  21. Ставропольский крайсовет (решение)
  22. Хабаровский крайсовет (решение, решение Малого Совета)
  23. Амурский облсовет (решение Малого Совета)
  24. Астраханский облсовет (решение Малого Совета)
  25. Белгородский облсовет (решение)
  26. Вологодский облсовет (решение Малого Совета)
  27. Волгоградский облсовет (решение) и Волгоградская администрация
  28. Ивановский облсовет (решение)
  29. Иркутский облсовет (решение)
  30. Калининградский облсовет (решение Малого Совета)
  31. Калужский облсовет (решение)
  32. Камчатский облсовет (решение, Малый Совет — представили замечания)
  33. Курганский облсовет (решение)
  34. Курский облсовет (решение)
  35. Липецкий облсовет (решение, представили замечания)
  36. Магаданский облсовет (решение Малого Совета)
  37. Мособлсовет (решение Малого Совета)
  38. Нижегородский облсовет (решение)
  39. Новосибирский облсовет (решение)
  40. Оренбургский облсовет (решение Малого Совета)
  41. Орловский облсовет (решение Малого Совета)
  42. Пензенский облсовет (решение)
  43. Псковский облсовет (решение)
  44. Рязанский облсовет (решение Малого Совета)
  45. Свердловский облсовет (решение Малого Совета)
  46. Тамбовский облсовет (решение, представили замечания)
  47. Тверской облсовет (решение Малого Совета)
  48. Томский облсовет (решение Малого Совета)
  49. Тульский облсовет (представили предложения)
  50. Тюменская обл. — Совет председателей Советов (решение)
  51. Ульяновский облсовет (решение)
  52. Челябинский облсовет (решение)
  53. Читинский облсовет (решение)
- Глава администрации Читинской области (представил замечания)

**Обсуждался один проект Конституционной комиссии:**

- глава администрации Калужской области (представил замечания)



*Справка о рассмотрении проектов Конституции в субъектах РФ*

- глава администрации Оренбургской области
- (СМ Чувашской Республики)
- (СМ Мордовской ССР)

**Обсуждался один проект Президента:**

54. ПВС и СМ Удмуртской Республики (представили замечания)

- Глава администрации Ленинградской области

Итого:

Приняли решения или представили замечания органы представительной власти 54 субъектов Федерации, представлены замечания из 55 субъектов Федерации

**В решениях сессий содержатся следующие общие положения:**

Осуждаются непродуманные и поспешные действия федеральных органов власти по ускоренному принятию новой Конституции России (14)

- Эвенкийский окрсовет
- Ямало-Ненецкий окрсовет
- Ставропольский крайсовет
- Хабаровский крайсовет
- Амурский облсовет
- Белгородский облсовет
- Иркутский облсовет
- Калининградский облсовет
- Калужский облсовет
- Краснодарский крайсовет
- Мособлсовет (Малый Совет)
- Орловский облсовет
- Тамбовский облсовет
- Тверской облсовет

Считают необходимым положить в основу при выработке окончательного варианта Конституции РФ проект Конституционной комиссии (5)

- ПВС Мордовской ССР
- Волгоградский облсовет
- Белгородский облсовет
- Тамбовский облсовет
- Еврейская АО — Совет
- Совет председателей Советов Тюменской области
- СМ Мордовской ССР

Принять за основу проект Президента

- Камчатский облсовет

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Считают необходимым предложить Верховному Совету РФ и Президенту РФ найти компромисс в конституционном процессе и представить для обсуждения и окончательного принятия один проект Конституции (40)

ПВС Республики Дагестан  
ВС Кабардино-Балкарской Республики  
ВС Республики Карелия  
ВС Республики Коми  
ПВС и СМ Республики Марий Эл  
ВС Республики Саха (Якутия)  
ВС Республики Татарстан  
ВС Республики Тува  
Еврейская АО – Совет  
Агинский Бурятский окрсовет  
Коми-Пермяцкий окрсовет  
Таймырский (Долгано-Ненецкий) окрсовет  
Эвенкийский окрсовет  
Ямало-Ненецкий окрсовет  
Алтайский крайсовет  
Краснодарский крайсовет  
Ставропольский крайсовет  
Амурский облсовет  
Астраханский Малый Совет  
Вологодский облсовет  
Ивановский облсовет  
Иркутский облсовет  
Калужский облсовет  
Курганский облсовет  
Курский облсовет  
Липецкий облсовет  
Нижегородский облсовет  
Новосибирский облсовет  
Оренбургский облсовет  
Пензенский облсовет  
Псковский облсовет  
Рязанский облсовет  
Свердловский облсовет  
Тверской облсовет  
Томский облсовет  
Ульяновский облсовет  
Челябинский облсовет  
Читинский облсовет  
Совещание председателей Советов Тюменской области

*Справка о рассмотрении проектов Конституции в субъектах РФ*

Считают, что процесс принятия новой Конституции должен осуществляться в рамках действующего законодательства (с обязательным предварительным обсуждением текста новой Конституции органами государственной власти субъектов Российской Федерации) (29)

ПВС Республики Дагестан  
ВС Республики Карелия  
ПВС и СМ Республики Марий Эл  
ВС Республики Тува  
Еврейская АО — Совет  
Агинский Бурятский окрсовет  
Эвенкийский окрсовет  
Ямало-Ненецкий окрсовет  
Краснодарский крайсовет  
Хабаровский крайсовет  
Алтайский крайсовет  
Астраханский Малый Совет  
Белгородский облсовет  
Волгоградский облсовет  
Ивановский облсовет  
Иркутский облсовет  
Курский облсовет  
Липецкий облсовет  
Магаданский облсовет  
Мособлсовет (Малый Совет)  
Новосибирский облсовет  
Оренбургский облсовет  
Рязанский Малый Совет  
Тамбовский облсовет  
Томский облсовет  
Ульяновский облсовет  
Челябинский облсовет  
Читинский облсовет  
СМ Мордовской ССР

Отмечают необходимость всенародного обсуждения проекта Конституции Российской Федерации (11)

Коми-Пермяцкий окрсовет  
Алтайский крайсовет  
Ставропольский крайсовет  
Амурский облсовет  
Иркутский облсовет  
Красноярский крайсовет  
Курганский облсовет

*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Новосибирский облсовет  
Оренбургский облсовет  
Ульяновский облсовет  
Челябинский облсовет

Считают необходимым доработать проект  
на базе действующей Конституции РФ (2)

Пензенский облсовет  
Коми-Пермяцкий окрсовет

Считают, что оба проекта неприемлемы  
(не могут быть приняты за основу)

Вологодский облсовет  
ВС Республики Карелия  
ВС Республики Тува

В решениях специально оговорено, что представители  
субъекта Федерации не наделяются правом подписания  
окончательного варианта проекта Конституции

Тамбовский облсовет

Представители наделяются правом парафировать (подписать)  
от имени субъекта Федерации проект Конституции

ВС Республики Тува  
Читинский облсовет

**Решения содержат следующие особые мнения:**

Считает необходимым взять за основу структуру проекта  
Конституционной комиссии

Нижегородский облсовет

Считает, что оба проекта существенно уступают  
ныне действующей Конституции РФ

Тамбовский облсовет

Считает, что оба проекта ущемляют достигнутые политические  
и социально-экономические права граждан

Ульяновский облсовет

Считает, что оба проекта не могут претендовать  
на немедленное принятие

Краснодарский крайсовет

*Справка о рассмотрении проектов Конституции в субъектах РФ*

Считает, что ни один из представленных проектов не может быть принят за основу, каждый нуждается в серьезной доработке

Тверской облсовет

**Решения содержат следующие предложения по механизму принятия Конституции:**

Конституцию принять на Съезде народных депутатов ПВС Мордовской ССР

Амурский облсовет

Курганский облсовет

Внести в действующую Конституцию изменения, в соответствии с которыми поручить рассмотрение и принятие Конституции РФ Верховному Совету РФ и представителям субъектов Федерации

Ивановский облсовет

Считать целесообразным принятие Конституции провести после согласования с субъектами Федерации

Магаданский облсовет

- Президент и Верховный Совет РФ создают совместную комиссию для разработки согласованного проекта;

- при невозможности создания общего проекта составляется протокол разногласий;

- проект направляется субъектам Федерации, которые рассматривают проект и протокол разногласий;

- уточненный совместной комиссией проект (проекты) Конституции и протокол оставшихся разногласий рассматривается на совещании руководителей органов власти всех субъектов Федерации (Советом Федерации). В случае согласия совещания с рассматриваемым проектом Конституции оно парафирует текст;

- после парафирования проект Конституции рассылается для ратификации органами государственной власти субъектов федерации;

- ратифицированный более чем двумя третями от общего числа субъектов Федерации проект Конституции выносится на всенародный референдум либо чрезвычайный Съезд народных депутатов России

Красноярский крайсовет

Рязанский облсовет

Принятие Конституции Верховным Советом и Съездом возможно только после одобрения ее проекта не менее чем двумя третями представительных органов государственной власти субъектов Федерации

Алтайский крайсовет

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Иркутский облсовет

Окончательное принятие новой Конституции и внесение в нее поправок производится только после их ратификации представительными органами власти не менее чем 2/3 субъектов Федерации

Волгоградский облсовет

Субъекты Федерации парафируют проект Конституции, затем Съезд рассматривает проект и принимает Конституцию

ПВС Республики Дагестан

Калужский облсовет

Курский облсовет

Нижегородский облсовет

Свердловский облсовет

Президент, Председатель ВС РФ, руководители Советов народных депутатов и главы исполнительной власти парафируют согласованный текст Конституции, после чего проводится всенародный референдум по основным положениям проекта Конституции

Коми-Пермяцкий окрсовет

Не принятый на Съезде проект в десятидневный срок внести в Конституционное совещание, сформированное на основании внесенных в Конституцию дополнений и изменений

Нижегородский облсовет

Не принятый на Конституционном совещании либо не парафированный субъектами Федерации проект выносится на референдум

Нижегородский облсовет

Работать над проектом по процедуре, апробированной при подписании Федеративного договора

ВС Республики Саха (Якутия)

Хабаровский крайсовет

Курганский облсовет

Еврейская АО — Совет

Коми-Пермяцкий окрсовет

Ямало-Ненецкий окрсовет

Верховному Совету и Президенту совместно определить процедуру принятия новой Конституции, не допуская поспешности и неконституционных форм

Калужский облсовет

Коми-Пермяцкий окрсовет

Тверской облсовет

*Справка о рассмотрении проектов Конституции в субъектах РФ*

Рекомендовать Съезду народных депутатов внести в действующую Конституцию изменения, определяющие порядок принятия новой Конституции и статус конституционного органа, сформированного на основе интересов всех субъектов Федерации и политических сил, для ее принятия

Псковский облсовет

- Конституционное совещание — консультативный орган для принятия новой Конституции;

- обязательное согласование проекта Конституции, подготовленного Конституционным совещанием, и получение официального согласия не менее чем 2/3 субъектов Федерации;

- официально согласованный субъектами Федерации проект Конституции утверждается без внесения изменений Съездом народных депутатов РФ с правом однократного отклонения проекта и направления для учета замечаний Съезда субъектам РФ

Иркутский облсовет

- Президент и ВС РФ создают федеральную конституционную комиссию;

- согласованный проект Конституции с протоколом разногласий выносятся на обсуждение граждан;

- после доработки проекта созывается совещание по парафированию проекта. Парафированный полномочными представителями не менее чем 4/5 субъектов Федерации и одобренный высшими законодательными и представительными органами субъектов Федерации проект направляется для принятия Съезду народных депутатов РФ;

- Съезд или принимает Конституцию в целом, или отвергает ее и в случае отклонения выносит проект на всероссийский референдум или Конституционное совещание

ВС Республики Карелия

Конституцию РФ принять Конституционным собранием, порядок формирования которого определить Конституцией РФ и законом

Таймырский (Долгано-Ненецкий) окрсовет

Создать Совет субъектов Федерации как консультативный орган и привлечь его к доработке проекта Конституции

Волгоградский облсовет

Считают, что Конституционное совещание не обладает полномочиями по принятию Конституции

Пензенский облсовет

Коми-Пермяцкий окрсовет

**Замечания по соответствию проектов Конституции  
Федеративному договору:**

Считают, что оба проекта не соответствуют  
положениям Федеративного договора

ПВС Республики Дагестан  
ВС Кабардино-Балкарской Республики  
ВС Республики Саха (Якутия)  
ВС Республики Тува

Равный статус субъектов Федерации по проекту  
Конституционной комиссии противоречит Федеративному  
договору

СМ Чувашской Республики

Изложить Федеративный договор в консолидированном виде,  
закрепив равноправие субъектов Федерации  
(необходимость развития Федеративного договора)

Агинский Бурятский окрсовет  
Волгоградский облсовет  
Белгородский облсовет  
Калужский облсовет  
Тамбовский облсовет  
Читинский облсовет

Проект Конституционной комиссии закрепляет  
неравноправие субъектов Федерации

Тамбовский облсовет

В обоих проектах отсутствуют принципы  
реализации Федеративного договора

Алтайский крайсовет

Экспертная группа «Гуманитарная политика»<sup>1</sup>

**Принятие новой Конституции России.  
Оценка вариантов<sup>2</sup>**

**I. Существующие варианты принятия новой Конституции**

---

<sup>1</sup> Руководитель группы — А.А. Собынин, в 1990 г. — руководитель секретариата Конституционной комиссии РСФСР. — *Примеч. ред.*

<sup>2</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 184—189.



В настоящее время политическими и общественными деятелями (в том числе и участниками Конституционного совещания), средствами массовой информации России обсуждаются четыре основных варианта принятия новой Конституции России.

а) Новая Конституция принимается Съездом народных депутатов Российской Федерации.

б) Новая Конституция принимается специально созванным и уполномоченным на это органом (Учредительное собрание и т.д.).

в) Новая Конституция принимается всероссийским референдумом.

г) Новая Конституция принимается новым федеральным органом представительной власти после перевыборов народных депутатов и реорганизации существующей системы представительной власти (Федеральный профессиональный парламент и т.д.).

## **II. Оценка вариантов**

Представляется, что выбор и реализация любого из этих вариантов в настоящее время не может гарантировать успеха в принятии новой Конституции России и своевременном разрешении существующего кризиса власти (посредством реорганизации системы представительной власти, перевыборов существующего депутатского корпуса, создания нормативной базы для реформирования страны).

Все эти варианты в большей или меньшей степени предполагают:

во-первых, наличие достаточно длительного периода на их реализацию;

во-вторых, наличие в России благоприятных для Президента политических и социальных условий, как в центре, так и на местах, формирование которых определяется большим числом объективных и субъективных факторов (часто не зависящих от президентских структур);

в-третьих, достаточное ресурсное обеспечение (число сторонников в центре и на местах, контроль над СМИ, финансовые средства и т.д.), которым президентские структуры полностью не располагают.

Так, например, вариант а) требует наличия на Съезде народных депутатов двух третей депутатов, поддерживающих вариант Конституции, внесенный Президентом (690–700 человек).

Примечание: в настоящее время сторонники Президента реально контролируют не более 300 голосов делегатов Съезда.

Вариант б), помимо прочих моментов, предполагает необходимость проведения выборов членов создаваемого органа и получение ими полномочий от субъектов федерации.

Примечание: при этом в случае несогласия Съезда народных депутатов с созывом этого органа действия лиц и структур, принявших решение о его созыве, в любой момент могут быть признаны неконституционными.

Вариант в) может быть реализован только при согласии Съезда народных депутатов, исключительной прерогативой которого является объявление референдума.

Примечание: даже при согласии Съезда назначение конкретной даты проведения референдума будет зависеть от Верховного Совета, в чьи полномочия это входит.

Вариант г) фактически зависит от решения самих народных депутатов, которые должны назначить свои перевыборы, и, кроме того, как и в варианте б), требует длительной процедуры выборов, результаты которых в настоящее время трудно прогнозировать.

Примечание: противники перевыборов имеют возможность ссылаться на результаты референдума 25 апреля 1993 года, подтвердившие, по их мнению, легитимность существующего депутатского корпуса.

Реализация всех этих вариантов стала еще более проблематичной после того, как на селекторном совещании 11 июня 1993 года Р. Хасбулатовым было фактически одобрено предложение о созыве в июле 1993 года Конституционного совещания под эгидой Верховного Совета.

По сведениям из Верховного Совета, такое совещание будет проведено уже в конце июня 1993 года.

Таким образом, предпринята серьезная попытка перехватить инициативу и дезавуировать деятельность Конституционного совещания 5–16 июня 1993 года.

Несомненно, что при успешном проведении Р. Хасбулатовым и силами оппозиции альтернативного совещания оно может быть немедленно превращено в Съезд народных депутатов (путем приглашения на него недостающего числа депутатов) или даже в орган, подобный Учредительному собранию, для принятия такой Конституции, которая будет выгодна противникам Президента.

Не исключена также попытка ликвидации (через принятие новой Конституции) поста Президента Российской Федерации.

Таким образом, вышеизложенные варианты, требующие длительного периода реализации и согласий Съезда народных депутатов, становятся неприемлемыми.

### **III. Выводы**

Для Президента становится возможен только вариант, не требующий длительных сроков реализации и опирающийся на уже имеющееся ресурсное обеспечение, таким обеспечением являются:

- а) контролируемые сторонниками Президента голоса делегатов Съезда народных депутатов — от 300 до 360 человек;
- б) деятельность Конституционного совещания, способного принять необходимый для Президента пакет документов;
- в) структуры исполнительной власти.

Таким вариантом может быть вариант, включающий некоторые элементы из вышеизложенных вариантов (условно его можно назвать вариантом «а + г») и предусматривающий:

- а) форсирование работы Конституционного совещания (без объявления перерыва);

б) подготовку и принятие Конституционным совещанием Декларации о принципах и основах конституционного строя Российской Федерации; Закона о власти на переходный период (фактически, Конституции переходного периода); Закона о выборах.

Примечание: фактически эти документы должны обеспечивать введение в России переходного периода.

в) заявление Конституционной комиссии о том, что Конституционное совещание 6–16 июня 1993 года на основе двух проектов Конституции (Президентского и Конституционной комиссии — Верховного Совета) выработало единый и единственно возможный проект.

Примечание: таким образом, намечаемое Верховным Советом Конституционное совещание лишается предмета обсуждения.

г) одобрение в той или иной форме выработанного Конституционным совещанием единого проекта Конституции субъектами федерации (или хотя бы их большей частью).

Примечание: представляется целесообразным использовать для этого идею Совета Федерации, внесенную ранее Нижним Новгородом.

д) лишение легитимности альтернативного Конституционного совещания под эгидой Верховного Совета посредством максимального уменьшения числа его возможных участников и снижения уровня их представительности (через работу с субъектами федерации, политическими партиями и общественными движениями, непосредственно с народными депутатами).

Примечание: такая работа может привести к тому, что альтернативное Конституционное совещание просто не состоится.

е) внесение принятых Конституционным совещанием 5–16 июня 1993 года документов на рассмотрение непосредственно Съезда народных депутатов, минуя Верховный Совет.

Примечание: для этого представляется целесообразным использование всех возможностей для созыва Съезда, то есть требование созыва Съезда не позднее конца июня — начала июля 1993 года от имени Президента Российской Федерации; участников Конституционного совещания; членов Конституционной комиссии; одной пятой народных депутатов Российской Федерации; субъектов Российской Федерации.

ж) введение изложенных в пункте е) документов в действие указом Президента Российской Федерации в случае отказа Съезда от их рассмотрения.

Примечание: при этом заранее должно быть обеспечено отсутствие кворума на Съезде (путем отказа трети депутатов участвовать в его работе) и в Конституционном суде (путем ухода в отставку не менее 5 членов суда) в целях недопущения этими органами антипрезидентских акций.

а) выборы осенью 1993 года состава нового федерального органа представительной власти и принятие им новой Конституции России.

## *II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Вывод 2. Варианты 1, 2, 3, 4 являются чистыми типами. Их вероятность не очень высока. Более вероятны смешанные варианты.

Одним из них является вариант 3-2, когда на первом этапе ВС и Съезд используют тактику проволочек, а после достаточно решительных шагов Президента переходят к открытой конфронтации. Смысл такой схемы в том, чтобы возложить на Президента ответственность за последствия жесткой конфронтации: «Он ведь начал первый!»

Не исключается вариант 2-1, когда перед угрозой жесткой борьбы большинство депутатов склонится к компромиссам и эндшпиль будет разыгран по плану команды Президента.

Вывод 3. Во всех случаях успех или неуспех сторон будет зависеть от позиций а) субъектов Федерации, б) Правительства, в) армии и силовых структур, г) политических партий и общественности, д) средств массовой информации.

Очевидно, что в выигрыше останется та сторона, которую поддержат субъекты Федерации и которая сможет контролировать средства массовой информации и интерпретировать соответствующим образом происходящие события.

Исходя из этого, представляется, что президентская сторона должна в первую очередь ориентироваться на получение гарантированной поддержки со стороны краев и областей России (а не республик).

### ОБРАЩЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ от 15 июня 1993 г.<sup>1</sup>

Президенту Российской Федерации,  
Председателю  
Конституционной комиссии  
Российской Федерации

Б.Н. Ельцину

Председателю Верховного Совета  
Российской Федерации,  
заместителю Председателя  
Конституционной комиссии  
Российской Федерации  
Р.И. Хасбулатову

Уважаемые Борис Николаевич и Руслан Имранович!

В последние месяцы в Российской Федерации резко активизировался процесс подготовки проекта новой Конституции Российской Федерации. Судя по всему, он подошел к завершающей стадии.

---

<sup>1</sup> Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008. Иллюстрации. С. 3–4.

*Обращение ответственного секретаря Конституционной комиссии от 15 июня 1993 г.*

В своем понимании конституционной реформы всем нам хотелось бы достичь согласия и:

упорядочить систему органов государственной власти;  
обеспечить правовой характер отношений между этими органами;  
заложить преемственность и постепенность конституционного пере-  
хода;

провести системное понимание основ конституционного строя в Рос-  
сийской Федерации через всю правовую систему.

Важнейшим гарантом того, что новая Конституция будет принята закон-  
ным путем, а затем и воспринята большинством общества, является приня-  
тие единого согласованного текста проекта.

Но на сегодняшний день мы имеем 2 версии согласованного проекта:

а) доработанного Рабочей группой Конституционной комиссии с уча-  
тием полномочных представителей субъектов Российской Федерации, с  
использованием положений проекта, представленного Президентом Рос-  
сийской Федерации;

б) доработанного в рамках Конституционного совещания, созванного  
Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 года «О созыве  
Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конститу-  
ции Российской Федерации».

Кроме того, нельзя не учитывать и наличие так называемого социали-  
стического проекта, поддерживаемого частью оппозиции.

Думается, что никакой проект, если он будет иметь односторонний по-  
литический источник, не получит ни всенародного согласия, ни поддержки  
всех конституционных органов федеральной и региональной государствен-  
ной власти.

Решения Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верхов-  
ного Совета Российской Федерации, как бы ни относились к этим органам,  
нацеливают нас на согласование основных положений проекта новой Кон-  
ституции Российской Федерации и на подготовку единого согласованного  
проекта.

Исходя из этого я прошу вас, двух первых руководителей федеральной  
власти и Конституционной комиссии, рассмотреть возможность издания  
совместного распоряжения о совместной рабочей группе для завершения  
согласования и выработки единого проекта Конституции Российской Феде-  
рации.

Проект такого распоряжения, подготовленный мною, прилагается. На-  
стоятельно прошу вас преодолеть разногласия в этом, столь важном для су-  
деб России, деле.

Приложение: упомянутое на 3 листах.

Ваш:

**Ответственный секретарь  
Конституционной комиссии**

**О.Г. Румянцев**

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Б.Н. ЕЛЬЦИНА  
НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ  
от 16 июня 1993 г.<sup>1</sup>

Уважаемые участники Конституционного совещания!

Сегодня мы проводим очередное пленарное заседание.

Конституционное совещание работает десятый день. За это время работа над проектом новой Конституции значительно продвинулась вперед. Рассмотрение проекта в группах в основном завершается.

Каждая глава, буквально каждая статья проекта подвергалась самому тщательному рассмотрению. Были максимально задействованы силы лучших экспертов в области права.

Все группы рассматривали как проект, представленный Президентом, так и проект, разработанный Конституционной комиссией Съезда. В итоге часть статей бралась за основу именно из проекта Конституционной комиссии.

Сегодня есть основания говорить, что рождается единый, согласованный проект новой Конституции. Причем он значительно лучше, богаче, чем исходные.

И до, и после начала нашей работы поступали и продолжают поступать замечания и предложения от предприятий, учреждений и организаций, производственных, научных и других творческих коллективов, отдельных граждан и самих участников совещания.

Другими словами, над проектом Конституции работаем не только мы в стенах Кремля, но и все те, кто реально заинтересован в ее принятии. Практически вся политически активная Россия. Оперативная группа вела учет и обобщение всех этих материалов.

Группы совещания приняли на себя большой и сложный труд серьезной переработки ряда глав проекта Конституции.

Группа федеральных органов внесла серьезные коррективы в формулировки по вопросам «Президент Российской Федерации», «Федеральное Собрание», «Правительство Российской Федерации», «Правосудие».

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 461. Л. 166—179.

Значительно обогатилась глава о правах и свободах человека и гражданина. На уровень Конституции выведены все основные права и свободы, предусмотренные такими международно-правовыми актами, как:

- Всеобщая декларация прав человека;
- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений;
- Конвенция о свободе ассоциаций и защите права на организацию – и других.

Эта глава также впитала позитивные моменты проекта Конституционной комиссии. В то же время сохранен краткий и четкий стиль.

В целом представители федеральных органов власти на Конституционном совещании ушли от противостояния, которое так любили демонстрировать друг перед другом последние полгода.

Группа субъектов Федерации существенно изменила первую и вторую главы, посвященные основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина.

На совещании субъекты Федерации сделали самый значительный после подписания Федеративного договора шаг к устранению разногласий. Формула о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Федерации равноправны между собой, открывает новые возможности для развития реального российского федерализма.

Группа местного самоуправления, можно сказать, создала заново на базе восьмой главы конструкцию конституционных положений о местной власти. Благодаря этому становится реальным возрождение в России старинной традиции земства. А следовательно — и реальное участие граждан в решении общественных дел.

Это — корни народного представительства.

Если это позволит вырастить крону сильного российского парламентаризма, наше Совещание, уверен, не раз вспомнят добрым словом.

Уважаемые коллеги!

Прошедшие дни показали: какими бы разными ни были наши убеждения и взгляды, мы можем и должны работать вместе в режиме диалога.

Нам удалось лучше понять позиции разных сторон. Более того, часть участников совещания, прежде всего от партий и движений, пожалуй, впервые увидели друг в друге не только соперников, но и партнеров.

Это первый признак того, что в России появляется нормальная многопартийная система.

Предприниматели и товаропроизводители внесли в работу совещания так необходимое сегодня экономическое мышление.

Главное наше достижение в том, что общее дело победило дух конфронтации. Согласие становится более многомерным.

Думаю, понятно, насколько важно сберечь тот опыт партнерства, который все мы здесь обретаем, и для России, и для российской демократии.

Главный итог нашей работы в том, что мы идем к согласию не просто по тексту проекта Конституции, но по самим основам государственного строя Российской Федерации.

Проект Конституции практически рассмотрен на всех группах.

Но по содержанию отдельных положений проекта, некоторых статей существуют расхождения в трактовках. Предстоит состыковать, свести все, что сделано, в единый проект новой российской Конституции.

Я провел ряд консультаций с руководителями республик, краев, областей — со специалистами. Общая позиция: сейчас состыковать мнения групп, а затем основную нагрузку возьмут на себя Рабочая комиссия, эксперты и другие органы совещания.

Думаю, что и сами группы по подготовке Конституции также могли бы продолжать работу, рассматривая состыкованные статьи и главы, не дожидаясь проекта в целом. Хотелось бы, чтобы группы поработали и над уже сведенным, единым проектом Конституции. Для этого можно 24–25 июня собраться в полном составе и предметно пообсуждать его.

Рабочая комиссия будет действовать в соответствии с регламентом совещания — как комиссия согласительная.

Назову по крайней мере две проблемы из тех, которые придется решать.

Первая. Идея самоопределения.

Некоторые участники совещания высказывают опасения, что она, особенно в сочетании с идеей суверенитета, способна привести в действие механизм самоопределения по принципу матрешки. То есть дать толчок самоопределению внутри самоопределившихся общностей. Надо особенно внимательно взвесить подобные поправки и прийти к единственно верному стабилизирующему решению.

Вторая. У нас в проекте говорилось о том, что местное самоуправление отделено от государства. Но давайте подумаем: можно ли граждан



государства, которые собрались сами решать насущные проблемы своей жизни, отделить от государства.

Не правильнее ли будет говорить о разделении государственных органов и органов самоуправления на местах? В том смысле, что каждый из них занят своим делом.

Есть и еще ряд вопросов такого рода.

Особо хочу сказать о двух созданных нами по итогам прошлого пленарного заседания группах: по вопросам принятия Конституции и выборов в новый законодательный орган России. Эти вопросы по-прежнему находятся в центре внимания участников Совещания.

Они активно обсуждаются и за стенами Совещания: в прессе, на политических форумах, в обществе, в кругах правоведов.

Было бы желательно, чтобы при работе над предложениями Конституционному совещанию эти группы приняли во внимание все лучшее по этим вопросам, что рождено в российском обществе.

И конечно, надо иметь в виду следующее.

Само Конституционное совещание может и должно дать рекомендации по процедуре принятия новой Конституции.

Во Всеобщей декларации прав человека говорится: «Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна находить себе выражение в периодических нефальсифицированных выборах...».

На референдуме 25 апреля воля российского народа недвусмысленно отразила новую ситуацию. И поскольку уже вскоре мы приобретем новую Конституцию, сейчас надо думать и о новых парламентских выборах. Следовало бы особенно посоветоваться об их сроках.

Результаты работы согласительной комиссии и межсекционных групп можно оформить в виде трех документов: единого согласованного проекта текста Конституции, предложений по порядку принятия Конституции и законопроекта о выборах в Федеральное Собрание.

Таковы основные направления нашей дальнейшей работы над проектом Конституции.

На консультациях с руководителями республик, краев и областей высказывалось предложение провести очередное пленарное заседание 26 июня. Поддерживаю его.

На нем можно было бы рассмотреть итоговый проект Конституции.

Для этого сегодня нам надо определиться с основополагающими принципами, которые лежат в основе проекта.

Наиболее приемлемой формой этого могло бы стать Заявление (*което предлагает: Декларация*) Конституционного совещания.

Зачитаю его проект. *(Текст Заявления.)*

Текст Заявления обсуждался с руководителями республик, краев, областей. Были внесены замечания, дополнения. Проект одобрен. С ним работали все пять групп, и думаю, нет смысла сейчас вновь спорить по каким-то деталям.

Если участники совещания не возражают по вопросу принятия Заявления, предлагаю поставить вопрос на открытое голосование. Счетчики у нас есть. Старшим счетчиком является член рабочей группы по подготовке и проведению Конституционного совещания Геннадий Владимирович Веретенников.

Счетчиков прошу занять свои места по секторам.

*(Голосование.)*

На этом этапе Конституционное совещание свою задачу выполнило.

Спасибо.

Следующее пленарное заседание 26 июня в 11 часов.

*Заявление группы народных депутатов от 16 июня 1993 г.*

## ЗАЯВЛЕНИЕ ГРУППЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ от 16 июня 1993 г.<sup>1</sup>

Членам Конституционной комиссии,  
народным депутатам Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Конструктивный ход Конституционного совещания, начавшегося 5 июня с.г., вселяет надежду, что на нем удастся выработать такие согласованные документы, которые позволят разрешить имеющийся политический и конституционный кризис.

Значение Конституционного совещания, по нашему мнению, состоит в том, что на нем фактически уже произошло объединение двух исходных проектов новой Конституции Российской Федерации (президентского и парламентского), и их как отдельных проектов, с нашей точки зрения, больше не существует. Речь идет о доработке единого общего проекта, в который должно войти все лучшее, что есть в парламентском и президентском проектах.

Надеемся, что в этой работе примут участие отсутствовавшие до сих пор на Конституционном совещании наши коллеги — члены Конституционной комиссии и другие народные депутаты Российской Федерации.

Что касается нас, то мы намерены продолжить работу над данным документом и искренне призываем всех наших коллег-депутатов к ней присоединиться.

Члены Конституционной комиссии:

Адров В.М.	Капустянский В.Г.	Подопригора В.Н.
Амбарцумов Е.А.	Ковалев С.А.	Рыжов Ю.А.
Аношкин Б.П.	Кожокин Е.М.	Рябов Н.Т.
Бадмаев С.А.	Кузнецов А.М.	Савин Н.А.
Безруков И.А.	Макаркин Н.П.	Степанов В.Н.
Большаков Б.Т.	Маточкин Ю.С.	Федоров А.Ю.
Варов В.К.	Митюков М.А.	Цанн-кай-си Ф.В.
Ерошин Е.Ф.	Москвич Ю.Н.	Шейнис В.Л.
Засухин С.Ф.	Никулин И.П.	Шелов-Коведяев Ф.В.
Золотухин Б.А.	Пак Н.В.	Шишкин В.А.

16 июня 1993 г.

Сбор подписей членов Конституционной комиссии продолжается.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 16 июня 1993 г. № 928**

**Об организации дальнейшей работы  
Конституционного совещания<sup>1</sup>**

В целях обеспечения всестороннего обсуждения проекта Конституции Российской Федерации и согласования позиций групп представителей постановляю:

1. Провести пленарное заседание Конституционного совещания 16 июня 1993 г. в 16 часов.

2. Продолжить в период с 17 по 25 июня 1993 г. обсуждение проекта Конституции Российской Федерации группами представителей в соответствии с установленными ими графиками работы.

3. Рабочей комиссии по доработке проекта Конституции Российской Федерации представить текст проекта с учетом предложений групп представителей Президенту Российской Федерации 25 июня 1993 года.

4. Провести пленарное заседание Конституционного совещания по итогам работы над проектом Конституции Российской Федерации 26 июня 1993 г. в 11 часов.

**Президент Российской Федерации**

**Б. Ельцин**

---

<sup>1</sup> САПП РФ. 1993. № 25. Ст. 2375.

Проект вносится  
Рабочей группой  
Конституционной комиссии  
18 июня 1993 года

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### **Об основных положениях проекта новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Рассмотрев основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренные Конституционной комиссией 7 мая 1993 года и доработанные с учетом положений проекта Конституции Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, предложений субъектов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации.

2. Направить основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации для согласования Президенту Российской Федерации.


3. Предложить Конституционной комиссии совместно с комитетом Верховного Совета Российской Федерации по законодательству, представителям Президента Российской Федерации, других федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации доработать проект новой Конституции Российской Федерации и представить его на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации до 19 июля 1993 года.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации**

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

1 67

  
**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**КОНСТИТУЦИОННАЯ КОМИССИЯ**

---

103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, 2  
ДОМ СОВЕТОВ

205-54-60  
205-90-76  
290-37-29  
205 68 05

18.06 19.93 г. № 21-913/15

Секретарю Президиума  
Верховного Совета  
Российской Федерации

**В.Г.СЫРОВАТКО**

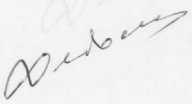
Уважаемый Виталий Григорьевич!

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")" и пунктом 5 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1993 года "О порядке согласования и принятия проекта Конституции Российской Федерации" прошу Вас включить в повестку дня заседания Верховного Совета Российской Федерации 25 июня 1993 года вопрос об основных положениях проекта новой Конституции Российской Федерации.

Докладчик - Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г.Румянцев.

Основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации, одобренные Конституционной комиссией 7 мая 1993 года и доработанные с учетом положений проекта Конституции Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, предложений субъектов Российской Федерации, и проект постановления Верховного Совета по этому вопросу прилагаются.

Секретарь  
Конституционной комиссии

  
И.В.Федосеев

18.06.93.

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 260. Л. 67.

*Письмо руководителя Центра «Стратегия» Г.Э. Бурбулиса от 19 июня 1993 г.*

ПИСЬМО  
РУКОВОДИТЕЛЯ ГУМАНИТАРНОГО  
И ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО  
ЦЕНТРА «СТРАТЕГИЯ»  
от 19 июня 1993 г.<sup>1</sup>

Руководителю Администрации  
Президента РФ  
Филатову С.А.

Уважаемый Сергей Александрович!

Направляю Вам аналитический материал, подготовленный Центром «Стратегия».

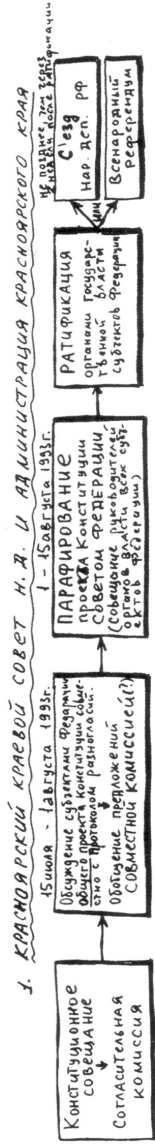
**С уважением,**

**Г.Э. Бурбулис**

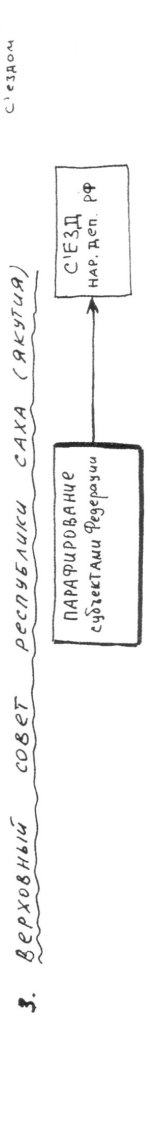
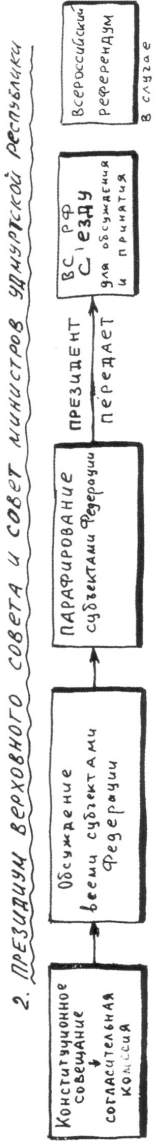
---

<sup>1</sup> Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008. Иллюстрации. С. 36-37.

**СЪЕЗД**  
 МЕХАНИЗМЫ ПРИНЯТИЯ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ, ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ



Примечание. В проекте подготовил Красноярского края объявил главными роль Комитету конституционного законодательства, т.к. участники федерации рассматривают предложение (как? как?) проект разглагольствую. Проект конституции подготовил Съезду или на внеочередные референдум после его ратификации. Далее все 2/3 субъектов Федерации



Примечание. и приняты Конституции с учетом опыта принятия Федерального закона... и собственное конституционное



Правительственная телеграмма Р.И. Хасбулатова от 22 июня 1993 г.

# П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я Т Е Л Е Г Р А М М А

СЛ	ПЛАТА		Министерство		Связи СССР	ПЕРЕДАЧА	
	РУБ.	КОП.				г.	ч.
ИТОГ:						№ связи:	
Принят:						Передач:	
						Служба:	

Т Е Л Е Г Р А М М А  
ИЗ МОСКВЫ № \_\_\_\_\_  
С. \_\_\_\_\_ г. \_\_\_\_\_ ч. \_\_\_\_\_ м.  
П РА В И Т Е Л ь С Т В Е Н Н А Я

Члену Конституционной комиссии

Сообщаю Вам, что намечанное ранее Пленарное заседание Конституционной комиссии на 24.06.93г. в указанные сроки не состоится. О дате проведения Пленарного заседания Вам будет сообщено дополнительно.

Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации,  
Заместитель Председателя  
Конституционной комиссии



Р.И.Хасбулатов

*иск. 21-920 от 22.06.93*

Наименование и адрес отправителя

Секретариат Верховного Совета РСФСР

<sup>1</sup> Архив ФКР.

**ПИСЬМО  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 23 июня 1993 г. № Пр-1006<sup>1</sup>**

Народным депутатам Российской Федерации,  
членам Конституционной комиссии Съезда  
народных депутатов Российской Федерации

Направляю Вам заявление Конституционного совещания, принятое на очередном пленарном заседании с участием многих членов Конституционной комиссии.

Выражаю уверенность, что основные положения проекта новой Конституции найдут поддержку у большинства народных депутатов Российской Федерации, и надеюсь на Ваше активное участие и конструктивное сотрудничество на завершающем этапе разработки проекта новой Конституции Российской Федерации.

**Президент России**

**Б. Ельцин**

**ЗАЯВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ  
О ПРОЕКТЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>2</sup>**

Мы, участники Конституционного совещания, рассматривая Россию в качестве свободного правового светского федеративного государства, высшей ценностью которого является человек, его неотъемлемые права и свободы, и считая, что принятие новой Конституции является объективной потребностью нашего общества, согласились со следующими положениями новой Конституции Российской Федерации.

Человеческое достоинство неприкосновенно. Ничто не может быть основанием для его умаления.

Права и свободы человека являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения. Они признаются и конституционно гарантируются согласно Всеобщей декларации прав человека и общепризнанным нормам международного права.

Все в России равны перед законом и судом. Равенство прав и свобод гарантируется независимо от расы, пола, национальности, языка, происхо-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

<sup>2</sup> Архив ФКР.

ждения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, имущественного и должностного положения.

Единство экономического пространства гарантируется неприкосновенностью собственности, свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, защитой конкуренции, свободой договора и экономической деятельности, осуществляемой в соответствии с законом.

В Российской Федерации признается и защищается равным образом частная, государственная и муниципальная собственность. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, приобретенную в соответствии с законом. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества.

В Российской Федерации гарантируется социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца.

Поощряется деятельность, способствующая экологическому благополучию, укреплению здоровья граждан.

Единственным источником государственной власти и носителем государственного суверенитета Российской Федерации является ее многонациональный народ. Государственная власть основывается на разделении и взаимодействии законодательной, исполнительной и судебной властей.

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

Законодательную власть Российской Федерации осуществляет двухпалатное Федеральное Собрание — парламент.

Главой государства является всенародно избираемый Президент Российской Федерации.

Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации.

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

Российская Федерация — Россия есть федеративное государство, состоящее из субъектов Федерации — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Суверенитет Российской Федерации, как целостного и неделимого государства, распространяется на всю ее территорию.

Государственное устройство Российской Федерации обеспечивает ее единство, децентрализацию власти и право народов на самоопределение в составе Российской Федерации.

Во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Федерации равноправны между собой.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации основано на Конституции Российской Федерации и Федеративном договоре.

В России признается и гарантируется местное самоуправление.

СТЕНОГРАММА  
ЗАСЕДАНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 24 июня 1993 г.<sup>1</sup>

*Председательствует В.Л. Шейнис*

**Председательствующий.** Коллеги, во-первых, я думаю, что имеет смысл раздать участникам — членам Верховного Совета вот этот документ. Он, на мой взгляд, достаточно важен. Вот письмо, подписанное пятью членами Конституционной комиссии, но, как мне говорили, уже четыре или пять еще есть подписей.

Самое основное, что, на мой взгляд, можно вывести из работы Конституционного совещания. Нет больше так называемого проекта Румянцева. Я очень не люблю это словопотребление. И нет больше президентского проекта. Есть проект синтетический, который вобрал в себя, подчас публицисты говорят, все лучшее из обоих проектов. Я бы не был столь категоричен, в ряде случаев, может быть, какие-то лучшие элементы, в том числе от Конституционной комиссии, туда не вошли. Но проект, безусловно, стал более стройным, более компактным, более сжатым, более четким. Кроме того, составители пошли по тому пути, вернее, уже не составители, а рабочие группы и рабочая комиссия пошли по тому пути, по которому Рабочая группа Конституционной комиссии не раз подходила, но останавливалась. И именно ввела понятие конституционного закона. То есть помимо Конституции и помимо обычных законов есть конституционные законы. Это аналог того, что в романских языках называются органическим законом. И предполагается, что это законы, посвященные главным образом организации органов государственной власти, законы особого порядка, которые имеют столь же усложненную процедуру принятия, как и принятие самой конституции. Но это чуть-чуть легче.

Конституционные законы будут приниматься по различным аспектам государственной жизни парламентом, и благодаря этому конституция может не нести весь груз подробностей, за которые нередко критиковали проект Конституционной комиссии. В частности, предлагается повысить ранг закона о Конституционном Суде, сделать его... *(не слыш-*

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 290. Л. 1—45.

но, кашель) конституционным законом. И тогда можно будет вот то, о чем нам не раз говорили, — целый ряд подробностей, связанных с организацией Конституционного Суда, порядка его работы, с детальным перечнем вопросов, которые он рассматривает, и т.д., — можно перенести в этот закон. Наверное, такого же рода положение может разрешить наш давний спор с Сергеем Николаевичем по поводу чрезвычайного положения. Сергей Николаевич требовал изъять из Конституции соответствующее положение, я ему возражал, говоря, что очень важно ограничить чрезвычайное положение конституционными нормами. Но если это будет вынесено в конституционный закон, то проблема решается.

Структурно. Проект президентский имел две первые главы следующие. Он имел главу о правах человека и следующую главу о правах гражданина. Он не имел гражданского общества, и он не имел основ конституционного строя. В результате работы Конституционного совещания этот проект претерпел серьезные изменения. Пришлось выделить в соответствии с логикой вещей главу «Основы конституционного строя». На мой взгляд, этот вариант не хуже, а, пожалуй, даже лучше того, что было в проекте Конституционной комиссии. Сделано это на основе первых семи статей президентского проекта, где говорится о правах человека, плюс какие-то статьи из проекта Конституционной комиссии, плюс то, что наработано самим совещанием. В результате мы сегодня имеем первый раздел «Основные принципы конституционного строя».

**Из зала.** Основные принципы — он так и называется?

**Председательствующий.** Основы конституционного строя.

Вот этот вариант. Причем этот раздел подлежит особенно сложной процедуре изменений. Скажем, парламент не может взять и по своему желанию начать менять этот раздел. Вчера как раз уже где-то во втором часу завершилось обсуждение девятой главы, где рассматриваются поправки о порядке изменения Конституции, и в частности, туда был заложен такой принцип, что если необходимое большинство за изменение положений первого раздела набирается в парламенте, то парламент созывает Конституционное совещание, которое по органическому закону, специальному закону, избирается, и это Конституционное совещание принимает одно из двух решений: либо отклоняет предложения об изменении основ конституционного строя, либо определяет порядок своей работы и ведет работу по изменению статьей первого раздела. То есть, скажем, преобразовать республику в монархию или преобразовать светское государство в теократическое достаточно сложно.

Теперь следующий раздел синтетического варианта Конституции — это права и свободы человека и гражданина — оказался достаточно ис-

куственным разделением того и другого, они объединены в одну главу. Гражданское общество утрачено. С моей точки зрения, от этого Конституционный проект не выиграл. И сегодня я уже на рабочей группе, одной из четырех рабочих групп, выдержал довольно сильный натиск профсоюзов, которые огорчены тем, что недостаточно показана глава профсоюзов, с другой стороны, логика экспертной группы, которая придана согласительной комиссии, такова, что мы здесь пишем о правах гражданина, о правах человека, а не о правах каких бы то ни было ассоциаций. И если писать о профсоюзах, то придется писать о многом другом.

В общем, я не знаю, удастся ли вернуть проект к особой главе о гражданском обществе, боюсь, что этого сделать не удастся, хотя я всегда отстаивал, и мне кажется разумной идея сохранения гражданского общества как особого раздела.

Теперь дальше. Проблема федерации. Вот здесь, как вы видите, зачеркнуты те два абзаца, которые были подготовлены к предыдущему совещанию и которые были вычеркнуты в самый последний момент. Второй из этих абзацев: республика — суверенное государство — и край, область, город — государственно-территориальные образования — воспроизводится в первом разделе, то есть в особо важной, в первой главе Конституции.

**Из зала.** А вот эти слова там остались..? О том, что органы власти субъектов Федерации равны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами.

**Председательствующий.** Да, именно эта формула сохраняется.

Это воспроизведено в основных положениях. Мне это не нравится. Я бы эту формулировку не поддержал. Но, по-видимому, большинство склоняется к тому, чтобы это принять, исходя из того, что если этого не сделать, то будет такой конфликт, который разрешить не удастся ни Президенту, ни парламенту.

Далее идут главы, отдельные главы, у нас было, как вы помните, в целом высшие органы государственной власти, здесь отдельно «Президент», отдельно «Федеральное Собрание», отдельно «Судебная власть» и отдельно, кажется она в конечном варианте названа «Правосудием», или «Судебной властью», я не помню, и отдельно «Местное самоуправление».

**Из зала.** А исполнительная власть где?

**Председательствующий.** А, да, «Правительство», после «Президента» отдельной главой идет «Правительство».

Что в конечном счете по этим главам будет, я не знаю, потому что вчера уже где-то к вечеру завязались очень острые споры в согласитель-

ной комиссии, связанные с процедурой отставки Правительства, возможности Президенту распустить парламент и т.д. Во всяком случае, что можно сказать определенно — сегодня я председательствовал в группе и поэтому я не мог быть на рабочей комиссии, и не знаю. Может быть, Евгений Алексеевич расскажет, поскольку он там сидел.

Во всяком случае, вот той расплывчатой формулировки, которая вызывала практически всеобщее осуждение, и мне тоже приходилось об этом не раз говорить и устно, и письменно, и в средствах массовой информации, возможность Президента, расплывчато сформулированная, распустить парламент в случаях невозможности сформировать Правительство или в случаях, когда кризис государственной власти не может быть разрешен иным путем, предусмотренным в Конституции. Вот эта вторая часть, она безусловно будет включена — хотя я не знаю окончательного текста, но в рабочей комиссии практически никто этот тезис не защищал.

Что касается других возможностей роспуска, то здесь в ходе обсуждения мы постепенно перешли от проблемы назначения премьера, хотя этот вопрос тоже еще не окончательно был решен, по крайней мере, к ночи, где-то к концу вчерашнего дня, но передвинулся в другую плоскость. И постепенно отработывалась такая модель: президент может распустить, парламент может выразить недоверие правительству, именно так, факт недоверия, и вот в этой ситуации перед президентом открываются две возможности: либо президент распускает парламент, либо увольняет правительство. Отставка правительства, решение парламента носит обязательный характер. Президент не может — кстати, в проекте Конституционной комиссии это было сформулировано гораздо более сдержанно. Там парламент мог выразить недоверие, президент мог учесть или не учесть, продолжать настаивать. Вот здесь вроде бы вырабатывается более четкая конструкция. Но окончательного результата я не знаю.

Теперь соотношение палат. Очень много времени было потрачено на прерогативы палат, и в конце концов вырабатывается такая конструкция. Во-первых, палаты разнофункциональные, они выполняют разные функции. Они не собираются на совместные заседания. Предусмотрено только вот что: что они могут, даже это названо не совместные заседания, а они могут совместно выслушивать послание Президента, послание Конституционного суда и выступления глав иностранных государств, руководителей. Вот для этого они собираются, чтобы Президенту дважды не ходить или иностранному гостю и не повторять одно и то же. Во-

обще, в принципе они работают раздельно. Это очень четко проведено по всему тексту.

Теперь основная конструкция такая. Вот есть предметы ведения Совета Федерации, есть предметы ведения Государственной Думы РФ и есть механизм прохождения законов. Законы — это все то, что отнесено к компетенции Российской Федерации в главе о Федерации. По-моему, это 68-я статья, исключительная компетенция Федерации, и 69-я это совместные компетенции.

По всем этим вопросам принимаются законы. Порядок прохождения законов определен такой: Дума рассматривает, Совет Федерации обладает правом законодательной инициативы наряду с рядом других субъектов. Дума рассматривает и принимает закон. После этого закон направляется в Совет Федерации. Совет Федерации может в течение 14 дней отклонить закон, и вот я не помню, осталась ли согласительная процедура...

**Из зала.** Осталась, оставлена она.

**Председательствующий.** Осталась. Если она не получается, то квалифицированным большинством Дума может преодолеть вето Совета Федерации, за исключением ряда вопросов типа таких, как Конституция, конституционные законы и, по-моему, бюджет...

**Из зала.** Квалифицированным большинством — двумя третями?

**Председательствующий.** Две трети, конечно.

Вот такая выстраивается конструкция. И есть еще один очень спорный пункт, и он не обсуждается в связи с основным корпусом Конституции, но мы не дошли до переходных положений, и, по-видимому, на пленарное заседание послезавтра переходные положения не будут еще вынесены, просто физически не успевают. Это содержание первого из вычеркнутых абзацев. То есть предлагается заменить выборы верхней палаты на переходный период, скажем, на два года, называется этот срок, назначением. Исполнительные и законодательные власти субъектов назначают своих представителей в верхнюю палату.

**Из зала.** Бундесрат это называется...

**Председательствующий.** Ну бундесрат только правительство назначает, а здесь модель такая: один от парламента, один от...

Считается, что руководители автономных республик, которые долгое время отстаивали принцип паритета национальных образований и русских краев и областей, продали вот это свое требование за гарантию того, что они будут, им будут гарантированы места в будущем парламенте.

**Из зала.** Принцип продажи-скупки начинается.



**Из зала.** А голосовать они, как право голоса определить, там у них будет голос субъекта или голос каждого представителя?

**Председательствующий.** Нет, голос каждого. Голос каждого считается.

Но я не знаю, пройдет ли это в переходных положениях. Во всяком случае, в рабочей комиссии, вот когда эти вопросы обсуждаются, то, так я чувствую, что подавляющее большинство членов рабочей комиссии этот вариант склонны поддержать. Вот я буду голосовать против этого. Я считаю, что это неправильно. И я буду голосовать против. Но, скорее всего, я окажусь в меньшинстве.

Был еще один пункт, который я вчера пытался... Уже принято? То есть...

**Из зала.** Вчера часов в 11 или в половине двенадцатого посмотрели переходные положения.

*(Говорят одновременно несколько человек.)*

**Председательствующий.** Я уехал примерно без четверти 11. А что переходные положения, прошли?

**Из зала.** Да.

**Председательствующий.** Ах, вот как! Значит моя информация не точна.

Этот пункт записали? Да? Там кто-нибудь голосовал против?

**Из зала.** Ну, там было человека 3–4–5.

**Председательствующий.** Еще там был один пункт, тоже против которого я решительно возражал, но большинство отнеслось или отрицательно или индифферентно. Конечно, тот огромный переход в пользу Совета Федерации, который был в президентском проекте, он в значительной мере поправлен. И Дума действительно становится чем-то похожим на Палату депутатов во Франции, Палату общин в Англии и т.д. Но за Советом Федерации среди тех функций, которые, конечно, ему и надо было бы иметь, типа утверждения, изменения границ между субъектами и еще кое-что, кроме этого за Советом Федерации оставлено утверждение чрезвычайного положения или акта Президента о чрезвычайном положении, то же самое военное положение и согласие на использование войск за границей.

Когда я пытался с этим спорить, мне говорили так: надо же что-то дать в Совет Федерации. Я возражал на это следующее, что давайте дадим в Совет Федерации, но давайте сделаем так, что чрезвычайное положение без Думы ввести нельзя. На это мне было сказано, что ну зачем, это долго собирать, они никогда не соберутся, никогда не утвердят, там их слишком много, и вот вы хотите, чтобы их было 460. А у

Котенкова была такая поговорка, что когда спорили о количестве членов Государственной Думы, то Котенков сказал: так, как Шейнис предлагает, будет совершенно неуправляемое собрание. Кто-то спросил: кто должен управлять Государственной Думой? Кстати сказать: ни Президиума, ни Председателя парламента, — только председатели палат, за которыми закреплены спикерские функции. Ну, это глупо сказано, но ничего другого...

**Из зала.** Кто будет бюджет утверждать?

**Председательствующий.** Бюджет таким образом. Есть специальная статья о бюджете, где говорится, что Дума разрабатывает, а Совет Федерации — в данном случае в отличие от обычных законов, когда дума может просто преодолеть это дело, — нет, здесь требуется обязательно согласие и Совета Федерации.

**Из зала.** А кто разрабатывает? Правительство?

**Председательствующий.** Дума закон утверждает (*Из зала: Конечно*), а Совет Федерации — обязательная инстанция. Без Совета Федерации — скажем, он не собрался или что-то еще произошло — нельзя принять решение. Но, я вот не знаю, была такая статья, которая вызывала у многих возражения, что только Правительство имеет право законодательной инициативы по бюджетным вопросам. Это осталось?

**Участник (не представился).** Был большой спор и сняли.

**Председательствующий.** Сняли, да? Слава богу.

**Участник (не представился).** Вообще по всему финансовому законодательству если останется, то очень мало.

**Участник (не представился).** Организационный закон, он в виде нормы представлен или там все-таки расписано как-то?

**Председательствующий.** Она только обозначена, что конституционные законы принимаются большинством, двумя третями в обеих палатах. И, кроме того, по тексту Конституции в ряде мест говорится: вот этот вопрос регулируется...

**Участник (не представился).** (*Перебивает.*) А не получится ли так, что придется еще принимать конституционный закон о конституционном законе?

**Председательствующий.** Насколько я помню, этот вопрос не разработан. Указано только в общем плане, что принимаются Конституция, конституционные законы и просто законы и как принимаются конституционные законы. А по тексту разбросано.

**Участник (не представился).** Значит, правоотношения регулируются конституционно?

**Председательствующий.** Да.

Теперь, уважаемые друзья, несколько соображений, отвлекающихся от текста того проекта, который вырабатывается. Вообще, с моей точки зрения, очень полезно для работы, когда нет телевизора. Чрезвычайно полезно. Никто не выбегает для того, чтобы показать себя у микрофона. Телевидение высвечивало, скажем, такие действительно достойные осуждения и сожаления эпизоды, как ботинок Слободкина или как, в общем, на мой взгляд, я не вхожу в термины, не проведенного заседания 16-го числа, когда Президент немножко поговорил, провел голосование, и на этом закончилось. Я думаю, что если впечатление на основании этих эпизодов складывается, то, конечно, оно может быть только негативным. Но за этим стоит достаточно большая работа, работа, на мой взгляд, организованная не лучшим образом, ибо нелепа была, с моей точки зрения, идея, по которой 500 человек статья за статьей обсуждают проект Конституции. Помните, в «Литературке» когда-то была такая рубрика «Если бы директором был я». Так вот, если бы директором был я, то я бы сделал это все совершенно иначе: я бы выделил по каждому разделу пять–шесть, десять, не знаю, ключевых вопросов и эти ключевые вопросы обсудил бы в секциях. После этого сравнительно ограниченная группа должна была бы работать над текстом и утверждать его в установленном законом порядке. Пошли по другому пути. Этот путь пройден, он не бесполезен, хотя, на мой взгляд, он носил высоко затратный характер. *(Из зала. Миллиард.)* Нет, дело даже не в миллиарде, а в том, что интеллектуальные силы, и немалые, были отвлечены. Я не знаком с обвинениями в адрес Шумейко, но я понимал, что я или Золотухин, если бы не сидел бы там, то сидел бы здесь и работал над какими-то другими текстами. Но когда я смотрю на Шумейко, Ярова, у меня возникает мысль: неужели у них нет занятий, Шахрая, неужели у них нет более важных дел, чем сидеть и статью за статьей. Причем все это очень демократично, очень анархично, я бы сказал, очень медленно идет обсуждение, причем каждому предоставляется право и в секциях, и на рабочей комиссии «возникать» всякий раз, если использовать это сленговое выражение. Постоянно они «возникают» и доказывают, что запятую надо переставить, а здесь вместо запятой союз «и». И тратится колоссальное время на обсуждение этих мелочей.

**Участник (не представился).** Такое впечатление, что это все пройдено.

**Председательствующий.** Я думаю, что это не бесполезно. В чем-то проект стал лучше. В чем-то — и лучше президентского, и лучше Конституционной комиссии, по моей оценке. Хотя, конечно, это не готовый продукт. Вот если сейчас его в целом голосовать, то я не готов за этот

проект проголосовать. Но если бы меня спросили, есть ли здесь основа, лучшая, чем любая из предыдущих основ, то я бы ответил на этот вопрос утвердительно.

И в общем, как мне представляется, разумным вариантом был бы примерно такой: Конституционное совещание собирается на пленарное совещание послезавтра, обсуждает вопрос, я думаю, что зря Верховный Совет принял резолюцию, которую, наверное, многие депутаты воспримут, в конце концов это какой-то частный вопрос, он не имеет прямого отношения к главному делу, лучше, конечно, максимальное участие членов Верховного Совета, парламентариев во всей этой работе. Какие-то решения будут приняты. По моим сведениям, на пленарном заседании на этот раз предполагается достаточно развернутое обсуждение, причем группы выделяют ораторов по тем вопросам, по которым они считают необходимым. Вот в той группе, где я работаю, сегодня несколько ораторов уже были рекомендованы на пленарное заседание. Это тоже, по-моему, демократичный метод: не начальство решает, не Президент, а группа решает, кто выступит. Ну а дальше надо вести работу в сотрудничестве, а не в конфронтации. И вчера мне передали проект решения Конституционной комиссии, который был подготовлен к сегодняшнему дню и должен был приниматься. По-моему, по духу, по идее это очень хороший проект, и жаль, что он не реализован. На мой взгляд, стоило бы действовать примерно в духе того проекта, который вчера предлагался.

У меня в 4.20 защита в МГУ.

**Участник (не представился).** *(Разговаривают между собой.)*

...появление вот этого термина, введение, вообще пересмотреть по объему и т.д., потому что появится очень много отсылочных...

**Председательствующий.** А какую Конституцию?

**Участник (не представился).** Появился вот этот термин. Это один вопрос, и второй вопрос. Совет Федерации... однозначных людей, они выбраны, и таким образом, появится однобокость.

**Председательствующий.** Что касается конституционных законов, то, как мне кажется, это учтено в проекте, они размещены в определенной логике. Другое дело, что некоторые из этих законов просто пока не приняты. На следующем этапе после принятия Конституции необходимо посмотреть все наше хозяйство после того, как Конституция будет сделана, и соответственно...

**Участник (не представился).** *(Перебивает.)* Но в тексте самой Конституции появятся такие отсылочные, которые на уровне конституционных законов. Это, может быть, и хорошо, потому что нагромождения не будет.

Вот здесь не появляется ли новая работа?

**Председательствующий.** Если мы принимаем новую Конституцию, то нам необходимо всю конституционную систему привести в соответствие. Принятие конституционных законов, конечно, потребуется, но Конституция уже написана, вернее, проект подготовлен с учетом того, что некоторые вопросы регулируются не здесь, а в конституционном законе. Что касается назначения, то я могу повторить: я категорически против этого решения, даже как временного. Но я полагаю, что я буду в меньшинстве.

Простите, еще одно слово. Я считаю, ведь довод такой: пусть эти люди, которые действительно представляют республику, которые могут приехать в республику и принять ответственное решение там. А с моей точки зрения, демократические принципы предполагают, что республику представляют те люди, которые выбраны населением именно для данной роли. Кроме того, руководители, как правило, прошли две ступени: они сначала были избраны в местный орган, а потом местный орган на основе большинства избрал данное лицо. Понимаете, это та же самая проблема — разновеликие Хасбулатов и Ельцин: Хасбулатов, которого избирал Съезд, и Ельцин, которого избирали избиратели.

С моей точки зрения, республику должны представлять так, как это делается, скажем, в Соединенных Штатах, во Франции в верхней палате, должны представлять...

**Участник (не представился).** *(Перебивает.)* Это делается недавно, а до недавнего времени в нижней палате... *(не слышно)* Я не разделяю эту точку зрения. Во-первых, практика того же бундесрата, практика Соединенных Штатов до сравнительно недавнего времени была такова, что законодательное собрание в штатах избирали сенаторы. Во Франции в свое время было так же. Поэтому здесь ничего такого уж недемократического нет. Есть логика действительно в том, что территории — а Совет Федерации представляет именно территорию — были в этом смысле теснее связаны.

Больше здесь демократии или меньше, вообще говоря, подсчитать трудно, потому что и выборы депутатов, особенно в маленькой республике, всегда можно взять под контроль местной власти. С другой стороны, полномочия Совета Федерации сейчас не столь велики, они меньше в целом, чем полномочия Государственной Думы, и поэтому уж такой страшной опасности тоже нет. Законы может принимать, в конце концов, Государственная Дума квалифицированным большинством. Тем более, что это переходное положение, а не окончательное решение вопроса, насколько я понимаю.

**Участник (не представился).** У меня вопрос к Виктору Леонидовичу, два коротких вопроса. Будет ли в субботу сведенный проект роздан участникам совещания?

**Председательствующий.** Да.

**Участник (не представился).** Второй вопрос. На какое место там поставлен Федеративный договор, вокруг которого шел спор?

**Председательствующий.** Были две фундаментальные идеи, которые не обсуждались детально, в общем можно считать в качестве исходных пунктов. Одна фундаментальная идея, что Федеративный договор должен найти отражение во всех положениях Конституции, т.е. он должен быть полностью воспроизведен в положениях Конституции, примерно так же, как было сделано у нас, и доработка главы о федеративном устройстве именно в этом духе осуществлялась, чтобы учесть все, что записано в трех Федеративных договорах, но не трижды повторять.

**Участник (не представился).** Отразить его содержание.

**Председательствующий.** Его содержание, совершенно верно. А что касается включения, то там, по-видимому, еще доминирует такая точка зрения. В Конституции есть три части: часть первая — это девять глав, часть вторая — три федеративных договора отдельно и часть третья — это переходные положения.

С моей опять же точки зрения, Федеративный договор как часть Конституции не нужен, и наша группа приняла решение по тексту, всюду ссылки на Федеративный договор исключать, исходя из той логики, что источником легитимации Российской Федерации является не Федеративный договор, а Конституция, но, уважая Федеративный договор, мы включаем решительно все, что содержательно написано в Федеративном договоре, сам текст Конституции. Поэтому ссылки становятся ненужными.

Но идет очень сильное давление, кажется, Шахраю очень трудно в его группе, и вот такое компромиссное решение вроде бы вырабатывается.

Но, естественно, над текстом Федеративного договора мы не работали. Он есть, он подписан в том виде, в каком есть, если он войдет в Конституцию как текст, то он войдет в том виде, в каком он есть. Если он не войдет, то возникает вопрос о том, как он транспортирован в Конституцию. Причем не только в третью главу, но и во все главы, ибо в ряде случаев возникает вопрос такой: а не отходим ли мы здесь от Федеративного договора, формулируя то или иное полномочие Президента или что-то в этом роде. И в этом смысле он все время служит каким-то рефреном при работе.

**Участник (не представился).** Я хотел спросить, а зачем мы его тогда раздали?

**[М.] Захаров<sup>1</sup>.** Это подготовлено по распоряжению Председателя Верховного Совета группой во главе с Ворониным как одна из версий этого документа. Роздан всем членам Верховного Совета, но поскольку членам Верховного Совета раздали, мы считали, что все члены Конституционной комиссии должны экземпляр иметь. То есть мы не выносим его на обсуждение. А просто как справочный положили в ваши материалы.

**Участник (не представился).** И второе — сохранило ли место Высшее судебное присутствие?

**Председательствующий.** Нет.

**Участник (не представился).** Статья о социальном государстве выпала?

**Председательствующий.** Выпала.

**Участник (не представился).** И второй вопрос — не было ли попытки соединить главу о федеративном устройстве России, которая содержится в первом разделе, и весь второй раздел в какой-то один?

**Председательствующий.** Не понял.

**Участник (не представился).** В первом разделе Конституции есть глава «Федеративное устройство», есть второй раздел, состоящий из (*не слышно*). Не было ли попытки свести их вместе?

**В.Л. Шейнис.** Я бы сказал, очень тщательно, не только в этой главе о федеративном устройстве, но во всех главах, очень тщательно прорабатывать, чтобы ни одно положение Федеративного договора не пропало.

**Участник (не представился).** О структуре проекта.

**В.Л. Шейнис.** Нет, вы знаете, этой идеи не было, и я думаю, что это неправильно было бы, потому что Федеративный договор имеет отношение и к другим главам. Но, с моей точки зрения, оптимальным решением было бы то решение, которое сейчас существует. В виде приложения к Конституции.

Но это, по-видимому, не получит поддержки, большой.

Иван Васильевич, тогда у меня вот такой вопрос. Мне бы очень хотелось бы, раз принято решение на Верховном Совете это обсуждать, мне казалось бы важным примерно то, что я сказал, пусть короче, высказать на Верховном Совете. Но дело в том, что уважаемый мой коллега Собчак

---

<sup>1</sup> В составе Конституционной комиссии два народных депутата с фамилией Захаров: Михаил Львович и Михаил Михайлович. Судя по контексту, выступает М.Л. Захаров— *Примеч. ред.*

в Париже, можно ли сказать точно, когда это будет на Верховном Совете рассматриваться?

**И.В. [Федосеев].** По регламенту это в 12.30, сразу после первого перерыва. До 2-х Вы хотите докладывать основные положения на Верховном Совете?

**В.Л. Шейнис.** Наверное, полезно было бы, чтобы я какие-то спокойные вещи сказал о Конституционном совещании. Если бы был Собчак, то проблемы не было бы, он бы сказал сам, но при отсутствии Собчака я не знаю, как это сделать.

**Участник (не представился).** Во всяком случае вы имеете в виду, а через Лидию Михайловну будем вносить коррективы. В этом плане.

**В.Л. Шейнис.** Я могу дать телефон зала, где возле этого телефона сидят технические сотрудники: вертушка 60–81 по двойке, городской 224–04–84.

*(В общем все на эту тему.)*

**И.В. [Федосеев].** Так у вас принципиальные замечания по проекту есть? Или вы с ним согласны?

**В.Л. Шейнис.** Я бы здесь отразил то обстоятельство, что есть некий новый текст, я не готов сейчас это сформулировать, и что над ним дальше надо работать. Вы этого текста не видели.

**И.В. [Федосеев].** Да, поэтому сложно судить. Может быть, мы еще можем подчеркнуть и, выступая на сессии завтра, сказать о необходимости создания совместной творческой группы по доработке проекта. То есть в любом случае, не имея в виду Конституционное совещание, я имею в виду федеральные органы власти.

**В.Л. Шейнис.** Иван Васильевич, я бы попросил вас просто сказать следующее: моя позиция заключается в том, что надо настраиваться на совместную работу, не противопоставляя один проект другому.

*(Шейнис уходит.)*

**Председательствующий.** Теперь вторая часть нашего разговора — информация завтра на Верховном Совете о работе Конституционной комиссии над проектом новой Конституции в соответствии с решениями Съезда и решением Верховного Совета.

У вас есть Постановление от 4 июня 1993 года, в частности, пункт 5 этого Постановления говорит, что Верховный Совет РФ должен до 20 июня и до 10 октября завершить этапы рассмотрения основных положений проекта Конституции Российской Федерации и внести свои предложения в Конституционную комиссию.

Срок настал. И Верховный Совет соответствующего доклада от нас ждет.



Что по этому сделано? Вы знаете, что 7 мая на Конституционной комиссии мы утвердили Основные положения, которые рассылали во все субъекты Федерации и федеральные органы государственной власти, от кого-то получили замечания, от кого-то не получили, потом была доработка этого документа, опять же в основном присутствующие здесь к ней каким-то образом причастны, но больше всех Евгений Алексеевич Данилов. И сегодня эти Основные положения выглядят вот в том виде, в каком вы их сегодня получили. То есть там эти изменения внесены.

Вот и предлагается завтра об этой работе тоже проинформировать Верховный Совет, и эти основные положения членам Верховного Совета раздать.

Если у вас не будет возражений, то вот с учетом той ситуации, что Олег Германович Румянцев... в Москве его нет, а он будет где-то только в понедельник, сегодня утром я еще с ним разговаривал, он еще раз подтвердил, что он на сессии Верховного Совета быть не сможет, а Виктор Леонидович повязан работой в Кремле, то если у вас не будет возражений, тогда сообщение в Верховном Совете сделал бы я.

Не будет возражений? Нет, не будет возражений. Вот с учетом тех рекомендаций, которые сделал Виктор Леонидович и выскажете вы здесь.

В качестве проекта постановления предлагается Верховному Совету вот этот документ. Здесь, правда, снят вопрос о том, чтобы добиваться единой творческой группы. Первый вариант у нас был. Когда я докладывал проект Р.И. Хасбулатову, там были более смелые вещи записаны, в частности согласиться с Основными положениями, и было предложение создать единую творческую группу и направить для согласования Президенту этот документ.

Но заместитель председателя нашей комиссии этой идеи пока не поддержал. И не поддержал, соответственно, и секретарь. Сказал: давайте мы пока информационное заседание проведем, а после заседания доработаем еще раз основные положения и вернемся к очередному разговору, когда уже и Конституционное совещание закончится, чтобы доработать и потом уже еще раз рассмотреть на Верховном Совете.

Поэтому вместо «согласиться с основными положениями» появилась форма «принять информацию к сведению» и снята формула о направлении документа Президенту и требование о единой группе.

Хотелось бы, чтобы депутаты эту идею поддержали. Мы должны идти к общему политическому знаменателю в конституционном процессе, а достичь его можно только работой совместной, прежде всего с субъектами Федерации.

Поэтому на эту горстку группы надо выходить. И наиболее высоко профессиональную. Не надо нам, чтобы это было сто человек, пусть будет в пределах 15–20, но людей знающих.

Вот такой вариант можно будет подебатировать.

По информации мы в принципе определились. Здесь Андрей Александрович свои предложения, какую информацию довести, подготовил. Я думаю, мы ее особенно распространять не будем, поскольку я еще над ней поработаю немножко, прежде чем завтра доложить. Но она в принципе сводится к тому, чтобы сказать, какая работа проделана и какой мы видим порядок дальнейшей работы над проектом Конституции.

По постановлению? Давайте подумаем, можем ли мы внести в такой редакции постановление?

**Участник (не представился).** Я вот что хотел сказать, конечно, у нас есть определенные сложности, даже с точки зрения эксперта. В какой-то степени я участвовал в перередактировании, затем направлено было письмо на Конституционное совещание, чтобы как-то участвовать в его работе. Получил Олег Германович письмо, насколько я знаю, что он может участвовать или направить своих представителей. Вот он направил о нас письмо, мы там поучаствовали, собрал нас потом Рябов, попросил написать... Иван Васильевич тоже присутствовал... такой проект, где было бы какое-то движение навстречу Конституционному совещанию. Вот я такой проект подготовил, там были кое-какие нюансы в сторону Конституционного совещания, которые можно было бы снять, но было три идеи: поддержать заявление, расширить представительство от имени Верховного Совета в Конституционном совещании и третье — создать совместную рабочую группу.

Эти все три идеи, по-моему, очень даже нормальные, они обсуждались, и можно было бы их высказать и каким-то образом поддержать.

Когда я смотрю вот на этот проект постановления, у меня складывается полное впечатление, что это два параллельных процесса, которые Верховный Совет хочет продолжать вести.

Ну, конечно, я повторяю, что я сотрудник аппарата, это дело Верховного Совета. Но мне иногда кажется, что как там иной раз в окно не выглядывают и не смотрят, что на улице происходит, так и здесь то же самое. Но как-то, наверное, нужно сделать шаг навстречу. Ведь это не будет унижением для парламента, если он предложит создать рабочую группу, если он, допустим, предложит расширить представительство на Конституционном совещании.

Ведь Президент, конечно, их пригласил, пригласил их в личном качестве членов Верховного Совета и членов Конституционной комиссии и нужно было бы какой-то шаг навстречу сделать.

Сейчас мне Андрей Александрович сказал, что Олег Германович принял решение, чтобы эксперта там не представляли, там есть свои и не участвовали.

**Из зала.** Немножко не так.

**Участник (не представился).** Ну, я не знаю. Ну, отозвали.

**Из зала.** Разница существенная. Нет, неправильно, отозвать вас как представителя рабочей комиссии, образованной Указом Президента. Разные вещи. Поскольку он сам хочет там участвовать. Читайте внимательно телефонограмму. Там сказано: «рабочей комиссии», а рабочая комиссия — это разные вещи. Одно дело отозвать эксперта с участия в совещании, а другое дело отозвать вас как представителя в рабочей комиссии.

**Участник (не представился).** Я нисколько не стремлюсь участвовать, я это и хочу подчеркнуть. Ради действий, которые я осуществлял, осуществлялись по просьбе, по поручению или еще как-то.

**Председательствующий.** Надеюсь, Вы не мне сейчас претензии высказываете.

**Участник (не представился).** Нет, не Вам. Я просто хочу сказать, что, конечно, это для нас сложности создает. Мы понимаем, что находимся в борьбе определенных политических сил. И в этой ситуации у нас объективно складывается чувство выйти из этой борьбы, из этой работы. Потому что это не наше дело — в ней участвовать. И не быть причастными ни к одному тексту, ни к другому. Потому что нас вынуждают этим самым, нас подставляют, нас кладут на гусеницы различных политических сил.

Поэтому Вы уже наверное заметили, что мы стараемся сейчас просто избегать какой-то близости к этому. Маневрировать? Но маневрировать так, что уже просто надоедает это делать и хочется бросить и перестать маневрировать.

**Председательствующий.** Кто еще желает высказаться? Представляйтесь только.

**А.А. Ковалев.** Ковалев Алексей Анатольевич, Петербург, принимаю участие в доработке третьего раздела Конституции.

Я скажу несколько слов как один из представителей субъектов Федерации, которые участвовали в работе. Тест определенный был проведен по поводу основных положений в нашем Петербургском совете. Мы мыслим себе вот эти основные положения как основу, возможную для

согласия трех сторон участников конституционного процесса. Это представительная власть на уровне Федерации Съезда и Верховного Совета, Президента и субъектов Федерации.

Сейчас очень жаль, что основные положения... что не набрал силу процесс согласования основных положений, который должен был бы пройти еще в мае. И на основе согласования основных положений с субъектами Федерации мы бы уже имели текст, с которым бы действительно можно было выступать где угодно, на Конституционном совещании и т.д., который был бы легитимно подтвержден представительными органами субъектов Федерации и одобрен Верховным Советом.

Мы так подумали, что вполне реально это провести и сейчас. Дело в том, что для того, чтобы согласовать Конституцию, провести такой процесс, необходимо собирать везде сессии. Это можно сделать не раньше осени. Это естественно. Но сейчас работает Малый совет, и с помощью малых советов можно было бы провести обсуждение и согласование пунктов и отдельных положений основных положений. А спорные пункты положений вынести на общее обсуждение субъектов Федерации здесь в Конституционной комиссии. И затем согласовать все это с Верховным Советом. Это можно было бы провести в течение лета. До сентября, когда параллельно, кстати сказать, можно было бы это проводить с публикацией ориентировочного текста со всенародным обсуждением текста Конституции. И тогда уже где-то в сентябре мы бы имели согласованный текст основных положений, который бы лег в основу решений сессий по согласованию общего текста Конституции.

С точки зрения петербургского совета, ориентировочной, то, что написано в основных положениях, это шаг назад, по сравнению с тем, что есть в нынешней конституции по федеративному устройству.

Ну, например, сегодня границы субъектов Федерации согласуются с Верховным Советом, вот изменение границ, здесь введена норма 2/3 в каждой палате. Самый элементарный пример, какой есть.

С этим категорически не согласится ни один субъект Федерации. Притом что мы уже обсуждали этот вопрос в конце мая — начале июня, пришли к формуле, что в общем утверждение в принципе, может быть, и не нужно, а необходимо только провести референдум населения на территории, который был бы легитимный.

Это вошло предложение рабочей группы.

Вполне возможно сейчас в этом постановлении написать еще раз о направлении этого текста субъектам Федерации. Как можно скорее направить этот текст, чтобы они дали свои предложения и согласовали по пунктам буквально. И после этого Конституционная комиссия, видя

эти спорные положения, собирается и эти пункты оговаривает. Что-то в этом роде.

Эта работа будет идти внутри Верховного Совета. Верховный Совет утвердит. Президент согласовывать основные положения не будет, а вот субъекты Федерации могли бы. Да, и направить на Конституционное совещание проект этих основных положений. Пусть посмотрит тоже Конституционное совещание.

Вот такие предложения.

**Л.Б. Волков.** Волков Леонид Борисович, народный депутат.

Не кривя душой, мне все-таки не очень ясно, какой смысл этих основных положений.

Формально мы должны представить их. Но разработка имелась в виду для того, чтобы что-то согласовать с субъектами Федерации и что-то согласовать с Президентом. С Президентом они не согласовывали. Не знаю, направлялись ли ему?

**Из зала.** Направлялись.

**Участник (не представился).** Тогда, кстати, нужно пакет приложить. Он не ответил. Значит, они не согласованы с Президентом до 30 июня. А когда направляли?

**В.Б. Исаков.** Нет, я имею в виду, которые направлялись после 7 мая.

**Участник (не представился).** После Съезда, в соответствии с решением Съезда.

**Участник (не представился).** Это — самые Основные положения, которые сейчас представляются.

**Участник (не представился).** Нет, это уже доработанные.

**Участник (не представился).** Значит, в этом виде они не направлялись. Это должно быть детально отражено для более позднего суждения о ситуации.

Но независимо от этого, это процедурный, но важный процедурный момент. Какова дальнейшая судьба? Разработан проект Конституции. Проект Конституции в каком-то варианте одобрен шестым Съездом. Идет Конституционное совещание, где тоже проект Конституции. Вот что сейчас, вообще говоря, дальше? Допустим, одобрит Верховный Совет эти Основные положения. И что из этого вытекает? Это все имело смысл, когда стоял вопрос, что могут быть вынесены на референдум Основные положения и т.д. А сейчас какой смысл в этом? Если это просто задается направление для Конституционной комиссии, как ей дальше работать, я должен сказать, что Верховный Совет такой компетенцией не обладает. Он не обладает правом задавать Конституци-

онной комиссии условия, как она должна работать над Конституцией. Это антиконституционно. Если это чисто моральный акт, что просто нам, Верховному Совету вот такое направление нравится. Это, возможно (тут нет ничего плохого), может быть постановление, что Верховный Совет себя как-то этим свяжет. Но связывая себя с этим, он закрывает выход и хасбулатовскому проекту в какой-то степени, и президентскому проекту, и т.д.

Мне кажется, что об этом нужно сказать, что вот в Вашем выступлении эти проблемы нужно показать, что, может быть, просто Верховный Совет должен одобрить работу, проделанную по разработке Основных положений, принять их к сведению, учесть при дальнейшей работе над Конституцией и над этим покончить с Основными положениями. Не обращаться больше ни к каким Основным положениям, а рассматривать уже непосредственно проекты Конституции. Тот ли, этот ли, третий, это вопрос другой, но, во всяком случае, рассматривать проекты Конституции. Вот это — главный момент, на который я хотел обратить внимание.

Второе. Я разделяю то, что здесь говорил Евгений Алексеевич. Мы все-таки не можем, Конституционная комиссия в целом, рабочая группа и экспертный аппарат не могут быть участниками какой бы то ни было политической игры. Отдельные депутаты внутри Конституционной комиссии представляют разные политические взгляды, они должны за них бороться и т.д. Но в целом Конституционная комиссия и ее рабочая группа и аппарат — это не политическая партия, она не может и не имеет права участвовать в любых политических играх. Поэтому если она приняла решение участвовать, допустим, в Конституционном совещании, значит, должна участвовать, и эксперты должны участвовать. Если она приняла решение, не принимала никакого решения, тогда это личное дело каждого: участвует он или не участвует. Если она запрещает участвовать, если будет принято такое решение, тогда будем смотреть с точки зрения его конституционности. Например, экспертам она может запретить, поскольку они находятся в аппарате Конституционной комиссии.

Я бы хотел, чтобы это тоже нашло какое-то моральное отражение, чтобы мы морально понимали, на каком свете мы живем. И, может быть, формально тут процедурное решение здесь надо принять, какой порядок управления внутри Конституционной комиссии.

И, наконец, третье. Вы сказали, что давно отдали ваши соображения Верховному Совету, которые мы с Рябовым тогда обсуждали. Но, наверное, это нужно сделать. И все-таки если это постановление вносится от имени рабочей группы, то я бы предложил восстановить это положение как предложение рабочей группы, если мы сейчас с этим согласимся в

данном составе рабочей группы, или по крайней мере довести до сведения Верховного Совета, что большинство, если у нас большинство, рабочей группы предлагает добавить к проекту постановления вот такие-то, такие-то положения.

**Председательствующий.** Хорошо. Иван Васильевич, а что принял сегодня Верховный Совет по предложению Исправникова относительно...

**И.В. [Федосеев].** Я сейчас скажу. Я думаю, для того, чтобы мне потом суметь как-то выйти из положения с учетом того, что здесь будет внесено в порядке предложений, потому скажу.

**С.Н. [Бабурин].** Во-первых, в соответствии с постановлением Верховного Совета от 4 июня мы, конечно, должны внести в Верховный Совет Основные положения не позднее 30 июня. Мы, очевидно, идем, выполняя постановление, завтра на заседание Верховного Совета. В этом смысле мы правы.

Но, с другой стороны, если посмотреть, в какое положение мы впадаем, я, например, я согласен в том плане, что есть беспокойство такое, что то Обращение, которое принято на последнем пленарном заседании Конституционного совещания, — это тоже ведь фактически Основные положения того проекта, который там разрабатывается. Мы выходим со вторым проектом положений, который имеет Конституционная комиссия. Поэтому, когда введение этих двух положений у нас не получается, практически мы идем по второй линии, по второму процессу конституционному. Поэтому вопрос в этом деле есть. Я думаю, что в этом отношении нам надо очень серьезно подумать, как нам быть. Или нам все-таки из этого заявления только отдельные, главные его положения взять, поскольку сегодня идет вопрос об объединении двух проектов Конституции.

Если мы пойдем только по своей линии, то у нас опять получится противоречивый процесс. Есть в этом вопрос. Я поэтому предлагаю, нам надо подумать над тем пунктом, в котором говорится, что предложения к Основным положениям проекта новой Конституции разрабатывают именно в соответствии с этим проектом, который мы предлагаем. Может быть, нам действительно добавить пункт, чтобы учитывать, как здесь указано, в том постановлении. Здесь: в пункте 3 принятого постановления Верховного Совета от 4 июня очень хорошо написаны те три направления, которые были приняты тогда. Это предложение полномочных представителей федеральных органов государственной власти, дальше — участников совещания представителей субъектов Российской Федерации, которое здесь проходило в Верховном Совете, и учитывали

и Конституционного совещания, предусмотренного Указом Президента от 20 мая. Поэтому как-то нам надо было свести все это дело, чтобы не уйти в одну сторону.

И второй момент, я хотел бы сказать в связи с Конституционным совещанием и с этим заявлением: все-таки 48 председателей Советов выступили с Обращением о том, что надо идти при принятии Конституции, во-первых, только конституционным путем. Для этого проект Конституции должен быть обсужден на сессиях Советов, как представитель Санкт-Петербурга говорил, дальше идти так: здесь должны быть представлены на Конституционную комиссию, на Верховный Совет и на Съезд. Я полагал, что мы, наверное, все-таки при принятии этого постановления завтра этот момент мы не должны забывать постольку, поскольку это председатели Советов, выражающие интересы местных органов власти представительной. Очевидно, нам надо было бы этот пункт каким-то образом отразить, потому что они в своем Обращении тоже не четко определили, как они намерены относиться к проекту Конституции, который сейчас вырабатывается на Конституционном совещании.

**Участник (не представился).** Вы предлагаете в какое-то постановление добавить также, а также учитывая мнение и Обращение руководителей Советов.

**С.Н. [Бабурин].** Эти моменты надо как-то свести, чтобы неодносторонне выйти. Как мы шли, как мы идем, не обращая внимания ни на какие процессы, которые происходят, это тоже будет неправильно.

**Участник (не представился).** Хотелось вот что сказать. Когда я сюда шел, я встретил депутата Чернышова, и он мне сказал, что Верховный Совет сейчас будет принимать Обращение к народным депутатам — участникам Конституционного совещания, и не только в связи с проектом Конституции. Если что известно по этому, то стыкуется ли? Это первое.

И второе. Конечно, здесь Конституционная комиссия несколько упустила инициативу и вполне можно было бы сказать, что да, то, что наработано Конституционным совещанием, мы принимаем или по крайней мере рассматриваем. Я думаю, поскольку они узнали эти одиозные пункты про высшее судебное присутствие, про безапелляционный роспуск парламента, действительно, можно что-то взять, но чтобы основой был проект Конституционной комиссии. Я посмотрел. Вот тут для сведения. А что для сведения? Уж по крайней мере приличней, чем преидентский.

**Председательствующий.** Спасибо. Пожалуйста, Евгений Алексеевич.



**Е.А. [Данилов].** У меня только два маленьких замечания. Я три–четыре месяца проболел, поэтому я не в курсе последних событий. У меня такое впечатление, что, если Конституционное совещание закончит свою работу выработкой какого-то согласованного в этом совещании проекта, то на этом работа над проектом еще не кончается. Она будет продолжаться еще долго, будет обсуждение, будет еще какая-то процедура, довольно сложная, процедура принятия Конституции. И, вероятно, на разных этапах этого процесса, еще из обоих исходных проектов, которые в данном случае фигурировали, а может быть, отчасти и из других еще проектов, могут быть какие-то положения использованы в этом едином, сводном проекте.

Поэтому я думаю, что Виктор Леонидович был не совсем точен, когда сказал, что вот с этого момента больше не существует ни одного, ни другого. Они есть, в какой-то степени будут существовать, даже если, допустим, Верховный Совет и Съезд не упрутся и не будут настаивать на своем проекте. Там будет общее согласие на этот счет, но все равно еще будет идти обработка и дальнейшее совершенствование согласованного проекта с учетом прежних проектов. Это первое замечание.

И второе вот какое. Мне кажется, что вот эти Основные положения при всем том, что в них отражено содержание проекта Конституционной комиссии, тем не менее здесь есть отдельные положения, сформулированные слишком размашисто. Я бы сказал, просто небрежно. И поэтому, может быть, они способны даже вызвать смех.

Вот, например, в 14-м положении. «Гражданину Российской Федерации гарантированы следующие права и свободы: право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в пределах и за пределами Российской Федерации.» Уж за пределами Российской Федерации, наверное, это будет зависеть также и от тех государств. Это положение может означать только, что Российская Федерация по этому поводу ничего не запрещает и не приказывает. Я могу привести и другие примеры. Но Основные положения конституционного проекта, уж если они, Основные положения — выжимка, то тем более тщательнее они должны быть сформулированы, чтобы потом не возникало каких-то недоразумений, чтобы не вызывал этот проект насмешек. Мы знаем, как в таких больших собраниях людей иногда стоит выдернуть из текста 2–3 неудачных положения, вообще получается ерунда.

**Участник (не представился).** Евгений Алексеевич, но ваш авторитет и Андрея Александровича для меня был настолько высок, что я после того, как вы поработали, даже и не перечитывал проект Основных положений.

**Е.А. [Данилов].** Но этот текст был принят в то время, я уже давно, два месяца до этого болел, кто его там дальше правил и над ним работал, я не знаю, я не принимаю на себя полной ответственности, возможно, какие-то ошибки и проболел.

**Председательствующий.** Хорошо. Кто еще, товарищи, или будем подводить итог? Для тех товарищей, которые не слушали трансляцию в связи с заседанием Верховного Совета, хочу в дополнение сказать вот что.

Сегодня заседание Верховного Совета началось с сообщения специального прокурора, назначенного Верховным Советом, о проверке фактов коррупции в правительстве, доложил о том, что в основном то, что было представлено Руцким по материалам проверки прокурорской, подтверждается. Он сказал, что возбуждено по этим материалам уже свыше 10 уголовных дел, и привел некоторые факты. В частности, сказал, что Генеральная прокуратура сделала представление Президенту на освобождение от занимаемой должности ряда высших должностных лиц в государстве, имея в виду первого вице-премьера Шумейко и Полторанина, и, наверное, там будет фигурировать глава администрации Москвы, с подачей которых, с ведома которых были совершены действия, которые причинили стране ущерб в сверхкрупных масштабах. Потом было достаточно бурное обсуждение. В итоге было внесено предложение Владимиром Олеговичем Исправниковым, что до тех пор, пока, хотя и в выступлениях других депутатов было, что проект Конституции должен делаться людьми, совесть которых, безусловно, не запятнана вот такими делами, было сформулировано предложение, в частности Исправниковым, о том, что до тех пор, пока Шумейко, Полторанин и те, которые проходят по уголовным делам, заседают в Конституционном совещании, то цель Конституционного совещания воспринимается не как достижение какого-то на сегодня оптимального проекта Конституции, а как определенный политический метод, политический рычаг для расправы с органами представительной власти, которые занимаются в том числе и обличением преступной деятельности коррумпированных в правительстве лиц.

Это решение было Верховным Советом поддержано. 62 процента списочного состава членов Верховного Совета поддержали решение обратиться к депутатам — участникам Конституционного совещания до тех пор, пока эти лица, их полномочия не будут прекращены в Конституционном совещании, не участвовать в его работе. И это сегодня принято.

**Участник (не представился).** Зачем мы это все обсуждали, Иван Васильевич, Вы бы нам рассказали сразу и все?

**И.В. [Федосеев].** Я сейчас скажу, зачем мы все это обсуждали. Во-первых, я считаю, видимо, и у Шумейко, и у Полторанина есть возможность уже сегодня заявить о том, что они до внесения ясности в эти обстоятельства прекращают участвовать в Конституционном совещании, инцидент будет исчерпан, на мой взгляд. Я бы на их месте сделал бы также, как они сделают, посмотрим.

**Участник (не представился).** Это значит признать факты.

**И.В. [Федосеев].** Нет, необязательно признать факты. Ведь когда речь идет о каких-то обстоятельствах, то для того, чтобы не дать возможности сорвать работу, можно сделать шаг в сторону. Ничего признавать не надо. В конечном счете ведь они вправе потом защищаться и в суде, и т.д.

**Участник (не представился).** Иван Васильевич, презумпция невиновности должна действовать. Каждый обвиняемый считается невиновным по тех пор, пока не будет доказано обратное. Нет ни обвинительно-го заключения, ничего нет. Почему требовать ему откуда-то уйти?

**И.В. [Федосеев].** Вы, значит, ставите под сомнение предписание Прокуратуры Президента, представление Прокуратуры Президента?

**Участник (не представился).** Во-первых, его тоже можно поставить под сомнение.

**И.В. [Федосеев].** Можно поставить под сомнение, но Верховный Совет их под сомнение ставить не стал, потому что те аргументы, те факты, которые были подведены, они прозвучали достаточно убедительно.

**Участник (не представился).** Иван Васильевич, я не видел текста этого представления, но, судя по вашему рассказу, само представление противоречит закону. Прокурор не может делать такое представление об освобождении от должности, пока не предъявлено как минимум обвинение. Я считаю, это связано с уголовным обвинением, он не может давать такое представление. Не прокурор — судья в этом деле. Прокурор может представить, вообще обратить внимание органов власти на то, что нарушается закон.

**И.В. [Федосеев].** Я думаю, что, если прокурор сделал незаконно, Президент отклонит это представление.

**Участник (не представился).** Верховный Совет не может принимать такое решение, оно на всех направлениях несостоятельно независимо от моих симпатий, антипатий к Шумейко. Как юрист я не могу с этим смириться.

**И.В. [Федосеев].** Леонид Борисович, я имею в виду, что завтра на заседании Верховного Совета у Вас будет возможность Вашу аргументацию тоже высказать.

Ваша позиция мне ясна, наверно, на него действует новая правовая основа, вы можете кандидатов в члены Верховного Совета убедить, но в этой ситуации я полагаю, чтобы не дать возможность, не дать говорить, что цели этого Конституционного совещания политические, а не правовые, лучше бы, если бы вот эти лица, ставшие одиозными на сегодня, делали шаг в сторону, это было бы неплохо, это было бы спасение ситуации. От нас это не зависит, но тем не менее они могут это сделать.

Теперь, Евгений Алексеевич, стоило ли нам вести разговор. Дело в том, что Верховный Совет, приняв какое-то заявление в отношении Конституционного совещания, тем не менее сказал, что мы вообще не будем работать над новой Конституцией и не будем учитывать те предложения, которые будут исходить от Президента. Поэтому в любом случае единственное, что сейчас, пожалуй, не пройдет и нам нет резона выносить — это наше предложение в поддержку Конституционного совещания.

**Участник (не представился).** И в поддержке совместной рабочей группы. Как можно организовывать рабочую группу, если там такие люди сидят.

**Участник (не представился).** А когда их отзовет, скажут: вот там стулья сломали, взяли со Съезда народных депутатов, давайте, пока он стулья не восстановит, мы не будем с ним работать.

**Участник (не представился).** Евгений Алексеевич, Вы лучше меня знаете международную практику в аналогичных ситуациях и знаете, насколько шепетильны государственные деятели, все, что касается чистоты своего лица как политического деятеля. Поэтому, наверно, то, что не проходит в других цивилизованных странах, наверно, не должно прощаться и у нас. Поэтому, в конечном счете, ведь каждый депутат не зависит от прощения Верховного Совета, будет решать эту проблему для себя индивидуально. Но когда мы говорим о необходимости создания совместной рабочей группы, то зачем нам эту совместную рабочую группу связывать с Конституционным совещанием и тем более с Шумейко, Полтораниным. Мы обращаемся к Президенту, Председателю Верховного Совета, к субъектам Федерации, чтобы совместным решением создать совместный творческий коллектив для выработки единого проекта и не более того. Поэтому эту идею, конечно, все равно я бы считал и завтра в выступлении своем как-то обосновать и тоже поддержать и на нем настаивать.

**Участник (не представился).** Предложить, чтобы включили этот пункт в постановление, что предложить Верховному Совету и Президенту после 26-го числа создать совместную комиссию.

**Участник (не представился).** Хорошо. Что касается согласования с субъектами Федерации. Я думаю, что действительно, наверно, нам надо будет направить не только в комитеты и комиссии, а дополнительно после доработки еще раз в субъекты Федерации.

**Участник (не представился).** Я в двух словах просто скажу: либо эти основные положения, как здесь предлагалось, совсем с ними закончить работу и вообще их нигде не утверждать в скандале, ничего не надо никуда направлять, это вовсе не документ Верховного Совета, но если где-то, нужно будет подумать, утверждать на Верховном Совете, одобрять или что-то в этом роде, то тогда вынужденно просто здесь уже достигнуть согласие на этом этапе с субъектами Федерации, а то Верховный Совет тебя зашорит и затем понятная ситуация.

**Участник (не представился).** Понятная. И, Евгений Борисович, продолжая вашу тему, в чем смысл основных положений. Во-первых, конечно, этим вопросом надо было задаваться, когда принимал решения восьмой Съезд, сейчас мы в какой-то мере этим Регламентом повязаны, этим постановлением повязаны.

И смысл, на мой взгляд, тоже есть в чем, что, наверно, меньше вероятности, что мы сработаем вхолостую, если будет договоренность с Верховным Советом, с Президентом на субъекты Федерации по нескольким принципиальным позициям, которые должны найти отражение в основном положении. Вот принципиальные позиции, они в основном здесь отражение нашли вот в этих основных положениях и, наверно, можно будет их еще принять.

**Участник (не представился).** Алексей Николаевич, я не знаю, может быть, Вы усмотрели какие-то серьезные противоречия в заявлении Конституционного совещания, основным положениям проекта новой Конституции, подготовленным рабочей группой. Честно говоря, я каких-то противоречий не увидел. Поэтому, если Вы что-то считаете, что из того, что принято на Конституционном совещании, разумно и не вошло сегодня в основные положения в той или иной форме, давайте включим при доработке.

**Участник (не представился).** Не так, что по содержанию не сходится, а потому что мы просто нигде не оговариваем.

**Участник (не представился).** Я в докладе скажу. Конституционное совещание, сегодня принят документ, в котором никаких конституционных новаций по сравнению с основными положениями нет, и основа-

ний... в этом заявлении нет. Я, например, не вижу что-то здесь в этом заявлении толковое, с чем бы можно не согласиться.

**Участник (не представился).** Не нужно такого подхода, что у нас оснований возражать нет, это уже подход такой, мы не нашли на это, что возразить.

**Участник (не представился).** Хорошо, Евгений Алексеевич, спасибо, я не буду так говорить.

**Участник (не представился).** Договорились, это было бы и хорошо.

**Председательствующий.** Договорились, такой подход исключаем. Но что имеется в виду, мы ведь на этом заседании докладываем информацию о работе над проектом Конституции, а в понедельник в 10 часов — это просьба Олега Германовича Румянцева — мы собираемся у него в кабинете и продолжаем дорабатывать, в том числе и уберем все те шутки, которые прокрались в основные положения.

Вот в постановлении, мне кажется, Сергей Николаевич верно сказал, надо те позиции, которые нашли отражение в заявлении председателей субъектов Федерации, надо посмотреть.

**Участник (не представился).** Как раз курс, который избран сейчас, — выполнение решений Съезда, выполнение решений Верховного Совета — это и есть конституционный путь и именно об этом заявили председатели.

**Участник (не представился).** Значит, договорились, что мы полагаем, что в постановлении должен быть пункт о совместном творческом коллективе. И второе, сейчас, может быть, еще раз посмотреть быстренько на то заявление, которое подписали руководители Советов и если от туда можно что-то внести, внесем и отдаем на тиражирование проект постановления.

Вот тогда практически и исчерпана тема нашей сегодняшней встречи, я единственно, что хотел, поскольку вопрос возникает, почему не состоялось пленарное заседание Конституционной комиссии

Докладчик основной — это Олег Румянцев — приехать к этому времени по состоянию здоровья не смог, он на лечении находится, и поэтому оно перенесено на более поздние сроки. Это если будут возникать какие-то вопросы. А так тогда все.

ИЗ СТЕНОГРАММЫ СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ  
СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ И СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОСТЕЙ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 25 июня 1993 г.

**Обсуждение вопроса о работе над проектом новой  
Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

*Председательствует заместитель Председателя Верховного Совета  
Российской Федерации В.А. Агафонов*

**Председательствующий.** [...]

Следующий вопрос — информация секретаря Конституционной комиссии Федосеева Ивана Васильевича о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации.

Иван Васильевич, сколько Вам надо времени для информации? Десять минут. Пожалуйста.

**И.В. Федосеев,** *Ангарский территориальный избирательный округ, Иркутская область, член Совета Республики.*

Уважаемые народные депутаты! Конституционная комиссия информирует Верховный Совет в соответствии с вашим решением, принятым 4 июня 1993 года, о нынешнем этапе работы над проектом Конституции Российской Федерации. Работа эта регламентируется постановлением Съезда народных депутатов от 9 декабря 1992 года, постановлением Съезда народных депутатов от 12 марта 1993 года и постановлением Съезда народных депутатов от 29 марта 1993 года. Как они выполняются? В соответствии с постановлением Съезда от 9 декабря 1992 года мы должны подготовить и провести Съезд, на котором будет рассмотрен проект Конституции Российской Федерации. 29 апреля Верховный Совет принял решение о том, чтобы этот Съезд провести 17 ноября 1993 года. В порядке выполнения этого решения можно расценивать и всю последующую деятельность Конституционной комиссии и Верховного Совета, которая связана с работой над проектом Конституции.

Что до постановления от 12 марта 1993 года, то смысл его прежде всего сводится к тому, что Верховный Совет, Конституционная комиссия и Президент должны подготовить согласованные Основные поло-

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 42 (часть 2). С. 35–39.

жения проекта новой Конституции и направить их всем субъектам Федерации. Конституционная комиссия это решение Съезда выполнила: Основные положения проекта новой Конституции подготовлены, 7 мая утверждены и направлены Президенту Российской Федерации для согласования. К сожалению, Президент Российской Федерации решение восьмого Съезда не выполнил и, насколько понимаю, выполнять не собирается. Во всяком случае, трехмесячный срок, который был определен Съездом, истек 12 июня 1993 года, а от Президента никаких замечаний по Основным положениям мы не получили. Вместо этого в Конституционную комиссию был направлен другой вариант проекта Конституции. Конституционная комиссия обсудила представленный Президентом проект и не нашла возможным принять его за основу, поскольку он существенно ухудшает то, что уже было достигнуто в действующей Конституции и что было наработано в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией и Верховным Советом.

Тем не менее есть целый ряд положений, которые мы сочли возможным учесть в проекте, работа над которым продолжается. Надеемся, что все положения войдут в новый Основной Закон Российской Федерации.

С учетом высказанных замечаний по проекту Основных положений Конституции, подготовленных Конституционной комиссией Верховного Совета, и по проекту Президента Основные положения существенно доработаны. Предложенный вам вариант отражает всю проделанную работу. Кроме того, были учтены и рекомендации экспертно-проблемных групп, в состав которых входили представители практически всех регионов, всех субъектов Федерации. Я имею в виду работу, проделанную Конституционной комиссией с 25 мая по 3 июня. Мы постарались учесть все то разумное, что есть в проекте Президента.

Какие же изменения претерпели с 7 мая эти Основные положения? На что я хотел бы обратить ваше внимание?

Прежде всего, очень твердо была заявлена позиция органов представительной власти и всех субъектов Федерации, которая заключается в том, чтобы система Советов в России была бы основной системой органов представительной власти снизу доверху, от местного самоуправления до Верховного Совета. Эта идея в Основных положениях свое отражение нашла. Воплощена идея, которая содержится и в проекте Президента, а именно чтобы Президент был не главой исполнительной власти, а главой государства. Мы полагаем, если Правительство будет освобождено из-под власти президентских структур и их опеки, то это позволит



ему эффективнее руководить народным хозяйством и добиваться более высоких результатов.

Безусловно, всех субъектов Федерации волнует проблема соотношения полномочий республик, краев, областей, округов и федерального центра. В Основных положениях она решается следующим образом. Мы полагаем, что все субъекты Федерации равны, за теми исключениями, которые установлены Конституцией (Основным Законом). Если речь вести о полномочиях республик как государств, о полномочиях краев и областей как государственно-территориальных образований, то их полномочия сводятся к тому, что они располагают всей полнотой государственной власти, за исключением тех полномочий, которые по Конституции переданы в ведение федерального центра, в ведение федеральных органов государственной власти.

Из более принципиальных вопросов, которые учтены в проекте Основных положений, хотелось бы отметить идею об общероссийском рынке с границами, свободными для перемещения товаров и услуг, трудовых, финансовых и денежных ресурсов. Эта идея содержалась в проекте Президента и нашла отражение в Основных положениях.

После того как вы в течение недели внимательно просмотрите этот документ, он может послужить концептуальной базой, которая позволит в короткие сроки доработать проект Конституции Российской Федерации и вынести его на рассмотрение Верховного Совета.

Независимо от того, кто и как относится к Конституционному совещанию, мы стремимся все разумное, что там достигнуто, учитывать в работе над проектом Конституций. Прежде всего, что хотелось бы отметить — это роль некоторых членов Конституционной комиссии и народных депутатов Российской Федерации в Конституционном совещании. Их значительная заслуга в том, что с первых дней идея организовать работу совещания как работу над проектом, представленным Президентом, была отвергнута. Практически работали не только над проектом Президента, но и над проектом Верховного Совета.

Кроме заявления Конституционного совещания, пока никаких других официальных документов у Конституционной комиссии нет. Анализ этого заявления показывает, что каких-либо серьезных новаций, которые требовали бы немедленного учета и реализации проекта, над которым работает Конституционная комиссия, мы не нашли. Есть лишь одна формула, которой нет в Основных положениях и проекте Конституции Конституционной комиссии. Речь идет о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти субъекты Федерации равноправны между собой. Нам она представляется не совсем удачной формулой. Мы

надеюсь, что Конституционное совещание найдет более удачную форму, а может быть, вернется к той, которая уже есть в проекте Конституции.

Что бы хотелось подчеркнуть еще?

Интенсивная работа, которая была проведена в регионах в мае — июне, позволила очень четко понять позицию субъектов Федерации в отношении будущего Основного Закона и порядка его принятия. 54 процента субъектов Федерации заявили о том, что порядок принятия Конституции должен быть осуществлен только в рамках конституционной процедуры, то есть Конституция должна приниматься Съездом. Если же порядок принятия изменять, то эти изменения должны тоже вноситься в установленном порядке на Съезде. В 45 процентах принятых решений отмечается, что надо повысить уровень представительства субъектов Федерации в процессе работы над Конституцией. Это мы тоже имели в виду учесть.

Мы обращаемся к Верховному Совету с таким предложением. После того, как вы еще раз внимательно посмотрите Основные положения (а мы надеемся, что в течение недели вы сумеете это сделать) и дадите свои замечания от комитетов и комиссий по этим Основным положениям, Конституционная комиссия обязуется буквально в течение недели — десяти дней, доработать с учетом этих замечаний проект Конституции Российской Федерации и вынести его на ваше рассмотрение.

В какой форме провести это рассмотрение? Полагаем, что в таком заседании Верховного Совета, конечно, должны участвовать и другие федеральные органы власти, а кроме того, представители органов государственной власти субъектов Федерации, с тем чтобы на этой сессии Верховного Совета можно было принять решение об официальной публикации проекта и 1 августа его опубликовать. А затем организовать всенародное обсуждение. Тогда в соответствии с теми решениями, которые были приняты Верховным Советом, мы вполне укладываемся в режим подготовки Съезда, на нем будет представлен отработанный проект, который пройдет всенародное обсуждение.

Вот все, что я хотел сказать Верховному Совету. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо за информацию. Садитесь, пожалуйста. (*Шум в зале.*) Это информация, к чему задавать вопросы?

На руках у нас с вами есть небольшой проект постановления. Какие будут предложения по этому проекту? За основу? Ставлю на голосование. Прошу включить режим голосования. Прошу голосовать — принять за основу проект постановления о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации.

### **Результаты голосования**

За .....	141
Против.....	0
Воздержалось.....	3
Голосовало.....	144
Не голосовало.....	103

Спасибо, принимается.

У кого есть замечания, предложения? Я считаю, можно было бы принять постановление из одного пункта, потому что мы уже определили механизм и сроки установили. Пожалуйста, шестой микрофон.

**В.Б. Исаков.** Уважаемые народные депутаты! У меня нет особых возражений против этого постановления. Я хотел бы высказать следующее соображение. На мой взгляд, попытка созыва Конституционного совещания и скорого принятия Конституции показала в принципе тупиковость этого пути. Когда у нас нет реальных способов осуществления даже тех конституционных положений, которые уже есть, когда субъекты Федерации выступают со своими требованиями, давайте сначала реализуем потенциал уже заключенного Федеративного договора. Какой смысл сегодня «гнать» Конституцию? И на мой взгляд, нам не надо вступать в конституционную гонку со своим проектом. Этим мы принесем такой же вред, какой приносит сегодня Президент своим скоростным конституционным процессом.

Поэтому нельзя бросать работу над Конституцией, речь об этом не идет, давайте примем постановление, основное внимание следует переключить на конкретные механизмы реализации Федеративного договора. Это сегодня вызывает наибольшую озабоченность. Пока идут только разговоры о Федерации, никаких реальных механизмов нет. А мы конституцию за конституцией «печем»! Спасибо.

**Председательствующий.** Третий микрофон, пожалуйста.

**Е.А. Амбарцумов,** *председатель Комитета Верховного Совета Российской Федерации по международным делам и внешнеэкономическим связям.*

Уважаемые коллеги, мне кажется, мы не можем делать вид, что Конституционного совещания нет. Я по существу согласен с тем, что говорил коллега Федосеев: действительно, проделана определенная работа, есть сдвиг, и это является основой для диалога.

Но вот Верховный Совет принял решение не ходить на Конституционное совещание на том основании, что в работе его участвуют такие-то и такие-то лица. С моей точки зрения, решение это неосновательное, мы не должны игнорировать совещание, тем более, что в соответствии со

статьей 65 действующей ныне Конституции любой человек может быть признан виновным лишь в результате решения суда.

Мне кажется, что последний пункт предложенного постановления надо было бы дополнить предложением участвовать в Конституционном совещании с тем, чтобы мы не делали вид, что ничего не происходит. Надо кончать с двумя параллельными процессами, должна идти выработка единого проекта, и мы должны искать сотрудничества между той и другой частью власти.

**Председательствующий.** Шестой микрофон, пожалуйста.

**И.В. Галушко**, *Ленинский сельский территориальный избирательный округ, Еврейская автономная область, член Совета Республики.*

Уважаемые коллеги, представьте на секунду такую ситуацию: через две недели на сессию Верховного Совета вносится проект Конституции, который будет, скажем так, в какой-то степени одобрен Конституционным совещанием. Каковы будут наши с вами действия? Что мы будем тогда делать?.. В связи с этим я считал бы целесообразным, Валентин Алексеевич, принять первый пункт проекта постановления и дальше не закрывать себе дорогу для контакта, для работы с любыми субъектами законодательной инициативы, которые могут внести на сессию Верховного Совета либо проект в целом, либо какие-то изменения отдельных глав. То есть уходить от того, о чем говорит депутат Амбарцумов, нам все-таки не следует.

**Председательствующий.** Первый микрофон, пожалуйста.

**А.А. Вешняков**, *Ломоносовский территориальный избирательный округ, Архангельская область, член Совета Республики.*

Я хотел бы поддержать предложение о том, чтобы в нашем постановлении оставить один пункт: принять к сведению информацию Конституционной комиссии. Это, полагаю, не будет отменять те многочисленные постановления, которые уже принял Верховный Совет по этому вопросу и которые дробить еще дополнительными постановлениями, я считаю, было бы неразумно.

**Председательствующий.** Спасибо. Все предложения высказаны? Больше нет? Еще. Пожалуйста, первый микрофон.

**С.Н. Иванов**, *Октябрьский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Совета Республики.*

В пункте 1 проекта постановления говорится: «Принять к сведению информацию Конституционной комиссии...». Но на самом деле это информация не Конституционной комиссии, а информация только Рабочей группы Конституционной комиссии. Поскольку значительная часть членов Конституционной комиссии высказалась за конструктивное со-

трудничество и работу в Конституционном совещании и большинство из них будет завтра работать на Конституционном совещании, я бы поддержал предложение депутата Амбарцумова и согласился с депутатом Федосеевым, записав: «Принять к сведению информацию Рабочей группы Конституционной комиссии...». Спасибо.

**Председательствующий.** Шестой микрофон, пожалуйста.

**В.А. Тихонов,** *Свердловский территориальный избирательный округ, Красноярский край, член Совета Республики.*

Я не знаю, имеют ли коллеги на руках проект основных положений акта о выборах высшего органа законодательной власти Российской Федерации — Федерального собрания. Это проект основных положений о выборах нового органа власти, предусмотренного президентским проектом Конституции. Теперь абсолютно ясно, по какому пути собирается идти так называемое Конституционное совещание: завтра или в ближайшие дни будет принят этот акт, и наш депутатский корпус своим присутствием освятит его правомерность, его легитимность. Таким образом, будет полностью перечеркнута действующая Конституция и весь тот процесс, который мы с вами ведем, работая над проектом новой Конституции. Поэтому я считаю, что из проекта постановления ни в коем случае не следует выбрасывать второй пункт. Мы должны видеть, что творит исполнительная власть. Это никак не работа над единым проектом! Это работа на разрыв общества, а не на консолидацию. И мы не должны идти на поводу у президентской команды, придавая легитимность незаконному процессу. Поэтому я поддерживаю проект постановления в целом.

**Председательствующий.** Спасибо.

Все предложения поступили, давайте попробуем сейчас как-то сконструировать наше постановление для голосования его в целом. Собственно говоря, второй пункт, содержащий поручение палатам, комитетам и комиссиям Верховного Совета и устанавливающий срок исполнения — до 2 июля, входит в рамки того механизма работы над проектом Конституции, который рассчитан на завершение ее к 17 ноября — к дню открытия Съезда, призванного рассмотреть этот вопрос. Я думаю, что каких-то негативных моментов в содержательной части проекта постановления нет, и можно принять его. Так же, как и третий пункт, который открывает возможность представления замечаний по проекту Конституции субъектам Федерации и федеральным органам государственной власти.

Конечно, можно принять постановление и из одного пункта, но поскольку проект принят за основу, со всеми тремя пунктами, то можно

было бы поставить его на голосование в целом. Но я должен поставить все предложения на голосование. (*Шум в зале.*)

Евгений Аршакович, я поставлю на голосование и Ваше предложение.

По ведению? Пожалуйста, третий микрофон.

**Е.А. Амбарцумов.** У меня есть предложение. Может быть, нам голосовать по пунктам, и так мы выйдем из положения? Я лично против того, чтобы в нашем решении не нашло никакого отражения существование и работа Конституционного совещания.

**Председательствующий.** Мы за основу-то приняли... Сейчас только поставлю на голосование предложения об исключении второго и третьего пунктов с тем, чтобы принять постановление из одного пункта.

Было такое предложение? Было. Было еще предложение, чтобы постановление принять из одного второго пункта. Голосуйте. Определяйтесь.

#### Результаты голосования

За.....	53
Против.....	32
Воздержалось.....	10
Голосовало.....	95
Не голосовало.....	152

Не принимается.

Значит, остаются три пункта.

Было еще предложение Евгения Аршаковича Амбарцумова о том, чтобы в третьем пункте отразить участие Верховного Совета в Конституционном совещании. Мы в Обращении, одобренном вчера и принятом голосованием сегодня, свою позицию определили. Что же, будем его пересматривать? (*Шум в зале.*) Давайте проголосуем за предложение, которое внес народный депутат Амбарцумов Евгений Аршакович, о том, чтобы Верховный Совет принял участие в Конституционном совещании. Голосуйте. (*Шум в зале.*) Новое предложение? Зачем? Голосуется предложение народного депутата Амбарцумова, определяйтесь. Как решит Верховный Совет, так и будет.

#### Результаты голосования

За.....	45
Против.....	55
Воздержалось.....	15
Голосовало.....	115
Не голосовало.....	132

Отклоняется.

Ставлю на голосование проект постановления в целом. Прошу голосовать.

**Результаты голосования**

За.....	120
Против.....	8
Воздержалось.....	9
Голосовало.....	137
Не голосовало.....	110

Не хватило голосов.

Пожалуйста, Иван Васильевич, дайте пояснение: от имени кого Вы выступали? От имени Конституционной комиссии, от имени Рабочей группы, или Рабочая группа выступала от имени Конституционной комиссии? (*Шум в зале.*) Я дал депутату минуту, он же выступал с информацией!.. Зачем Вы вступаете со мной в полемику, если я ему дал микрофон. Пусть объяснится.

Второй микрофон, пожалуйста.

**И.В. Федосеев.** Уважаемые коллеги! Мы неоднократно обращались к Президенту Российской Федерации с предложением создать совместную творческую группу для доработки проекта Конституции. Это предложение постоянно отклонялось и отклоняется. Поэтому то, что предлагает Евгений Аршакович, реализовать не удастся.

Теперь о тех Основных положениях, которые я докладывал сегодня Верховному Совету. Они утверждены Конституционной комиссией 7 мая. А вчера Рабочая группа Конституционной комиссии внесла этот проект для рассмотрения на Верховном Совете. Поэтому с учетом того замечания, которое сделал Сергей Николаевич, можно согласиться, что была заслушана информация Рабочей группы Конституционной комиссии. Я, например, не возражаю против этого.

**Председательствующий.** Хорошо. Давайте тогда поправим в преамбуле и в первом пункте постановления и скажем: «...от имени рабочей группы». Нет возражений?

В такой редакции, с такой поправкой ставлю на голосование проект постановления в целом. От рабочей группы. Прошу голосовать.

**Результаты голосования**

За.....	138
Против.....	11
Воздержалось.....	11
Голосовало.....	160
Не голосовало.....	87

Принимается.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 25 июня 1993 г. № 5240-1**

**О работе над проектом новой Конституции  
Российской Федерации<sup>1</sup>**

Заслушав информацию Рабочей группы Конституционной комиссии о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации, принимая во внимание, что основные положения проекта новой Конституции Российской Федерации, предусмотренные Постановлением 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“)\», Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1993 года «О порядке согласования и принятия проекта новой Конституции Российской Федерации», доработаны Конституционной комиссией с учетом положений проекта Конституции Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации, предложений субъектов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию Рабочей группы Конституционной комиссии о работе над проектом новой Конституции Российской Федерации.

2. Постоянным комиссиям палат, комитетам Верховного Совета Российской Федерации, народным депутатам Российской Федерации внести свои замечания и предложения к основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации в Конституционную комиссию до 2 июля 1993 года.

3. Предложить Конституционной комиссии доработать проект новой Конституции Российской Федерации с учетом замечаний и предложений постоянных комиссий палат, комитетов Верховного Совета Российской Федерации, народных депутатов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации к основным положениям проекта новой Конституции Российской Федерации, проекту Конституции Российской Федерации и внести доработанный проект новой Конституции Российской Федерации на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации**

**Р.И. Хасбулатов**

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 27. Ст. 1025.



**СЛУЖЕБНАЯ ЗАПИСКА  
РУКОВОДИТЕЛЯ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА  
С.А. ФИЛАТОВА  
от 29 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

Президенту  
Российской Федерации  
Б.Н. Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

Направляю Вам предложения по возможному механизму принятия обобщенного проекта Конституции, подготовленного Конституционным совещанием. Данный механизм предполагает следующие шаги:

1. В ходе доработки предыдущего варианта проекта учитываются в той или иной мере все замечания и предложения, принятые в группах совещания 24 и 25 июня, а также прозвучавшие на пленарном заседании 26 июня.

2. Доработанный проект выносится на пленарное заседание 12 июля 1993 года, на котором с докладом выступает Президент РФ. Конституционное совещание одобряет доработанный обобщенный проект Конституции и принимает решение передать его на одобрение субъектам Федерации. Одновременно принимается Обращение к субъектам Федерации в предложением поддержать данный проект. Срок: 12 июля.

3. Проект публикуется в печати. Срок: 15 июля.

4. В заседаниях Верховных Советов республик в составе РФ, краевых, областных, городских (федерального значения), автономных областных Советов, посвященных вопросу одобрения проекта Конституции, подготовленного Конституционным совещанием, выступают с докладами члены рабочей группы и участники Конституционного совещания. Срок: в течение июля 1993 года.

5. В Санкт-Петербурге по инициативе исполнительных властей города проводится опрос населения об одобрении проекта Конституции, подготовленного Конституционным совещанием. Срок: в течение июля.

(Ориентировочные сроки этапов опроса: выдача в отделениях связи города комплектов проекта Конституции и опросного листа с 10 по 20 июля, сбор заполненных опросных листов через почтовые ящики по 22 июля, подсчет поданных «за» и «против» голосов до 25 июля, оглашение результатов 26 июля.)

6. Такой же опрос в поддержку инициативы Санкт-Петербурга проводят власти Москвы, Воронежской, Иркутской, Мурманской областей, Карелии, ряда других субъектов Федерации. (Задача участников Конституционного совещания — выступить в поддержку инициативы Санкт-

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 225—227.

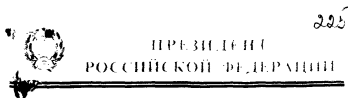
*II. Материалы и документы, связанные с работой над проектом Конституции РФ*

Петербурга, призвав все субъекты РФ провести такой опрос.) Желательный срок завершения опросов: конец июля — начало августа.

7. При необходимости по итогам заседаний Верховных Советов республик в составе РФ, краевых, областных, городских (федерального значения), автономных областных Советов, посвященных вопросу одобрения проекта Конституции, вносятся отдельные поправки в доработанный проект Конституции. Срок: до 1–4 августа.

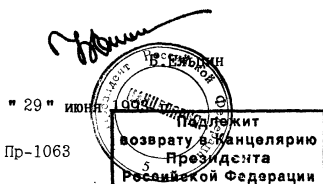
8. Пленарное заседание Конституционного совещания подводит итоги рассмотрения проекта Конституции, подготовленного Конституционным совещанием, на заседаниях Верховных Советов республик в составе РФ, краевых, областных, городских (федерального значения), автономных областных Советов. Обсуждаются итоги проведения опросов населения в Санкт-Петербурге и ряде других субъектов Федерации. Принимается обращение к Президенту РФ выступить с предложением созвать в первой половине августа внеочередной Съезд народных депутатов РФ для принятия проекта Конституции. Принимается также обращение к Верховному Совету с призывом поддержать предложение Президента РФ о проведении внеочередного Съезда с одним только вопросом в повестке дня — принятие в целом доработанного проекта Конституции. Кроме того, принимается обращение к гражданам России с призывом поддержать принятие доработанного проекта Конституции на внеочередном Съезде народных депутатов и давать своим депутатам напутствие принять проект в целом без внесения в него поправок и изменений. Срок проведения пленарного заседания: август–сентябрь 1993 года.

**С. Филатов**



С. А. Филатову

№ 12/13  
С предложениями согласен.  
Филиппов М.М.



ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 30 июня 1993 г.

**О председателе Комитета Верховного Совета  
по конституционному законодательству<sup>1</sup>**

*Председательствует Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации Р.И. Хасбулатов*

[...]

**Председательствующий.** Варов выдвигает свою кандидатуру. Хорошо. Я записываю. Пожалуйста, хотели бы выступить кандидаты? Первым записан Исаков Владимир Борисович. Пожалуйста, Владимир Борисович, пройдите к трибуне.

Пять минут хватит? Хорошо.

**В.Б. Исаков,** *Кировский территориальный избирательный округ, Свердловская область, член Совета Республики.*

Во-первых, я хотел бы поблагодарить ряд фракций за выдвижение моей кандидатуры. И буквально несколько слов хочу сказать о задачах Комитета по конституционному законодательству, как я их себе представляю.

Наверное, самое важное и самое сложное — разграничить компетенцию этого комитета и компетенцию Конституционной комиссии. Задачи у них разные. Конституционная комиссия работает над проектом Конституции, но фактически каждый Съезд принимает поправки к действующей Конституции, которые готовятся буквально в последний момент, в страшной спешке, и, я согласен, не всегда качественно. Вот это, наверное, первая задача такого комитета.

Вторая задача — мы с вами, принимая текущие законы, которые часто расходятся с действующей Конституцией, следим за соответствием текущего законодательства и Конституции.

Третья задача — выработать механизм реализации Федеративного договора. Попытка принять новую Конституцию скоростным методом наткнулась, с моей точки зрения, именно на это, на то, что мы приняли с вами Федеративный договор, а механизмы реализации его до сих пор не разработаны.

---

<sup>1</sup> Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 44 (часть 1). С. 22–27.

И наконец, это — конституционный процесс в России в целом. Сегодня этот процесс развивается как бы на двух разных уровнях: по отдельности на уровне Федерации и на уровне субъектов Федерации. Я считаю, что это должен быть единый процесс. И вот обеспечить взаимосвязь единого конституционного процесса, с моей точки зрения, тоже важнейшая задача такого комитета.

**Председательствующий.** Спасибо. Имеются ли вопросы? Пожалуйста, третий микрофон.

**С.А. Носовец.** Уважаемый Владимир Борисович!

У меня к Вам вопрос несколько технологического порядка, я бы даже сказал, процедурного. Считаете ли Вы возможным, учитывая прецедент минувшего голосования по судьбе ныне упраздненного комитета, скажем, участие в голосовании бесхозных карточек? Ведь может возникнуть такая ситуация, что люди, которых сейчас нет и которые бы так или иначе по Вашей кандидатуре проголосовали, потом напишут заявление о своем неучастии в голосовании?

**В.Б. Исаков.** О бесхозных карточках. По-моему, у нас таких нет. У нас как раз именные карточки. Вот мне довелось быть в Европарламенте, у них, оказывается, тоже такая проблема есть и есть прецеденты, когда голосования происходят так: одни депутаты голосуют за других. Они так решили эту проблему: затратили довольно крупную сумму, чтобы ввести более совершенную электронную систему, которая исключала бы это. Поэтому, с моей точки зрения, это — общая проблема регламента, процедуры работы, которая должна быть решена для всех случаев. Я не понимаю, почему Вы связываете ее только с кадровыми проблемами? Это — проблема работы парламента, решить которую необходимо.

**Председательствующий.** Пожалуйста, четвертый микрофон.

**С.Б. Шеболдаев.** Обычно процедурные вопросы задаю я, но сейчас этим чаще занимается Носовец. А у меня вопрос по существу. Владимир Борисович, Вы являетесь одним из представителей так называемой непримиримой оппозиции, и если именно Ваша кандидатура пройдет при голосовании на эту очень ответственную должность, то это даст дополнительный повод считать, что Верховный Совет, так сказать, все более становится лагерем этой непримиримой оппозиции и им все больше управляет именно она. Вот в связи с этим, может быть, Вы как-то объясните соотношение ваших политических взглядов и той работы, которой Вы собираетесь заниматься в Конституционной комиссии. В частности, объясните свое отношение к проекту так называемой советской Конституции, выдвинутому оппозицией. И, к слову говоря — (извините, если

это прозвучит несколько некорректно), — но Вы как будто собирались снять свою кандидатуру? Но на этот вопрос можете не отвечать...

**В.Б. Исаков.** Сразу столько вопросов! Но коль скоро я вышел, то, наверное, на последний вопрос я своим выходом и ответил.

Что касается непримиримой оппозиции, то надо определиться либо «так называемой», либо «непримиримой». Я считаю, что непримиримой оппозиции у нас в парламенте нет. У нас есть оппозиция, которая занимает достаточно конструктивные позиции по ряду вопросов, взаимодействует с парламентом, и каких-либо попыток заблокировать, развалить его работу со стороны той части оппозиции, к которой я отношусь, до настоящего времени не было.

Что касается проектов Конституции, то само обилие проектов Конституции — президентский, официальный, неофициальный, советский — на мой взгляд, говорит о том, что время для принятия Конституции еще не пришло. Конституция завершает некий процесс, подводит его итоги, а сегодня мы, по всей видимости, находимся хорошо если в середине, но скорее всего в начале этого переходного процесса.

**Председательствующий.** Пожалуйста, шестой микрофон. У Вас вопрос?

**Н.А. Павлов.** Владимир Борисович, поскольку здесь всерьез в который уже раз начали обсуждать вопрос о карточках и о том соответствуют ли Конституции решения, которые мы принимаем, у меня вот такой вопрос. Есть высоко нравственный человек Дмитрий Антонович Волкогонов, который три года, как и я, является членом Совета Национальностей. Я его видел здесь всего раз шесть, не больше, но он всегда регулярно голосует. Как вы считаете, с точки зрения конституционности правильно ли будет, если я поставлю вопрос о том, чтобы его отозвать из депутатов и обратиться в суд за то, что он систематически голосует «за» или «против», но никогда на заседаниях не присутствует? Нравственно это будет или безнравственно? И мы, в том числе с его помощью, ратифицировали десятки договоров, принимали десятки документов, десятки законов, которые сейчас можно опротестовывать. В частности, люди, работая в Африке, голосовали за ратификацию договора с Украиной! Варов, крупнейший юрист современности, я в этом не сомневаюсь, — этого не заметил. И второй крупнейший юрист современности — Носовец этого тоже не заметил. Так вот, как мне быть с нравственным человеком, который и нас призывает к нравственности, с Дмитрием Антоновичем Волкогоновым? Ваше мнение?

**Председательствующий.** Извините, может быть, мы не будем ставить в такое неприятное положение Владимира Борисовича? Это ж не

от него зависит. (*Шум в зале.*) Еще есть вопросы? Пожалуйста, первый микрофон.

**В.Н. Травников.** Владимир Борисович, как Вы считаете, перед тем, как приступить к голосованию по Вашей и другим кандидатурам, может быть, нам, членам Верховного Совета, обменяв карточки, проголосовать тайным голосованием?

**В.Б. Исаков.** Ну, в принципе...

**Председательствующий.** Это ж не его решение...

**В.Б. Исаков.** Да. Это не мое решение. У нас обычно тайное голосование по председателям палат было...

**В.Н. Травников.** А мы по комитетам!

**В.Б. Исаков.** ...другие же кадровые вопросы решались открытым голосованием. Если будет такое решение принято, у меня никаких возражений на этот счет не будет. Пожалуйста.

**Председательствующий.** Спасибо, Владимир Борисович.

Я предоставляю слово Румянцеву Олегу Германовичу. Пожалуйста.

**О.Г. Румянцев,** *Каховский территориальный избирательный округ, г. Москва, член Совета Республики.*

Прежде всего, уважаемый Верховный Совет, я хотел бы остановиться на политических соображениях, почему я считаю необходимым, чтобы сегодня возник комитет по конституционному законодательству. Мы все время говорим о защите парламентаризма, и одной из принципиальных основ парламентаризма в России является преемственность — преемственность конституционного строя, преемственность в работе различных подразделений.

За три года очень многое для становления нового конституционного права в России сделано в Рабочей группе Конституционной комиссии, в органе, который считался очень часто неформальным органом. И вот три года эти неформалы из Рабочей группы Конституционной комиссии везли на себе воз новых конституционных норм, участвовали активно в подготовке поправок к действующей Конституции, участвовали в разработке проекта новой Конституции.

Я считаю, что именно на базе Рабочей группы Конституционной комиссии и целесообразно создать новый комитет по конституционному законодательству.

В этой связи я хотел бы вступить в полемику с Владимиром Борисовичем Исаковым, который считает, что полномочия Конституционной комиссии и нового комитета по конституционному законодательству различны. Я считаю, как раз пришло время, когда неформальное образование — Рабочая группа — могло бы стать формальным образованием,

в расширенном, конечно, составе. Пришло время создать новый комитет по конституционному законодательству. Тем более, что это позволило бы и составу Комитета по законодательству осуществлять работу в области текущего законодательства, о чем сегодня уже шла речь.

На мой взгляд, пришло время сказать и о необходимости реорганизации Конституционной комиссии. Одной из задач ближайшего Съезда, если он состоится в сентябре—октябре, например, я считаю создание новой Конституционной комиссии. Ведь Конституционное совещание возникло не случайно. Половина членов Конституционной комиссии считает своим долгом не приезжать сюда, несмотря на то, что их избрал первый Съезд.

В результате деятельности Конституционного совещания появилось заявление 30 членов Конституционной комиссии, в котором я с глубоким прискорбием прочитал следующую фразу: «...и как отдельных проектов — президентского и парламентского, — с нашей точки зрения, больше не существует». Вот эти 30 членов Конституционной комиссии фактически ставят под сомнение дальнейшее существование Конституционной комиссии и считают, что отдельного проекта Конституционной комиссии более не существует.

Вот почему я вижу новую Конституционную комиссию, состоящую из пяти «этажей». Во-первых, новый комитет, который сейчас рождается, — конституционного законодательства. Далее — представители других ветвей федеральной власти. Затем (обязательно) — полномочные представители субъектов Федерации, по одному от каждого субъекта. Четвертый «этаж» — авторы основных существующих проектов и специалисты, работавшие над этими проектами. И пятый — лидеры общественных объединений и конфессий.

В этой связи первой задачей нового комитета должна быть реорганизация Конституционной комиссии и активнейшая доработка проекта Конституции, подготовка его к первому чтению, которое мы наметили на 17 ноября. Вторая задача — первоочередные поправки к действующей Конституции. Таких поправок — три группы. У нас есть никуда не годная глава о государственном, о федеральном бюджете. Вот почему сюда никогда не приходят ни министры, ни глава исполнительной власти испрашивать нашего согласия на ассигнования. Вот почему наша роль в контроле над бюджетным процессом, в общем-то, минимальная. Значит, нужен блок поправок, связанных с нашим контролем за расходованием средств федерального бюджета.

Вторая группа поправок к Конституции связана с контролем деятельности отдельных министров, с порядком выражения недоверия от-

дельным министрам и отрешения их от должностей. В проекте Конституции такая норма четко прописана. У нас сегодня есть только институт доверия или недоверия Правительству, который не предусматривает правовых последствий этого.

И третий блок поправок касается нашей внутренней работы, решения вопроса о том, что есть парламент. То есть, прежде всего — принятие нового Регламента Верховного Совета, а затем внесение в действующую Конституцию главы о двухпалатном федеральном парламенте с перспективой в дальнейшем обеспечения на этой основе принятия закона о выборах. Я не говорю, что это завтрашняя или послезавтрашняя задача, но решать ее наш новый комитет, если он возникнет, будет.

И роль председателя этого нового комитета я вижу не как роль лидера партийного блока, не как лидера оппозиции. Как человек, подчиненный праву и конституционному строю, подчиненный Регламенту Верховного Совета и Съезда, председатель должен будет обеспечить коллективную политическую и правовую работу этого комитета, чтобы способствовать соединению науки и власти во имя продвижения конституционной реформы. Спасибо.

**Председательствующий.** Слово — Челнокову Михаилу Борисовичу. (*Шум в зале.*) А-а, вопросы? Пожалуйста. Третий микрофон.

**В.С. Иловский.** Уважаемый Олег Германович, если данный комитет возникнет вместо Конституционной комиссии, то логика в этом есть. Представим себе ситуацию, что решение об упразднении, ликвидации (не знаю, как сказать) Конституционной комиссии по каким-то причинам не состоится. Комиссия сохранится, и тогда возникает, на мой взгляд, вполне естественный вопрос... Терминов «конституционное законодательство», « конституционный закон» в нашей Конституции пока нет. Нет ни одного или почти ни одного закона, который бы хотя бы одним своим пунктом не «выходил» на Конституцию. И тогда как будет разграничена деятельность этого комитета и комитета по текущему законодательству, если (я еще раз повторяю) нет ни одного или почти ни одного закона, который так или иначе не «выходил» бы на нормы Конституции? Спасибо.

**О.Г. Румянцев.** На мой взгляд, опасным было бы возникновение нового комитета конституционного законодательства, который неизбежно стал бы конкурентом, оппонентом или параллельным органом Рабочей группы Конституционной комиссии. Тогда и возникнет ситуация, когда одно будет делать Комитет конституционного законодательства, другое — Рабочая группа существующей пока еще Конституционной комиссии.



Как разграничить функции с комитетом текущего законодательства? На мой взгляд, если бы комитет по текущему законодательству занялся кодексами, которые у нас готовятся, но никак не «дойдут», то это было бы исключительно важным направлением его деятельности.

В то же время блоки поправок в Конституцию, о которых я вам уже сказал: бюджетные, касающиеся контрольных полномочий парламента по отношению к отдельным министрам и внутренней организации парламента, его двухпалатной работы, нового регламента, — все это могло бы быть предметом деятельности Комитета конституционного законодательства, то есть прежде всего — государственное право.

**Председательствующий.** Может, достаточно, уважаемые коллеги? Спасибо.

Пожалуйста, Михаил Борисович.

**М.Б. Челноков,** *Измайловский территориальный избирательный округ, г.Москва.*

Уважаемые коллеги, я думаю, что вновь создаваемый комитет должен сыграть огромную роль в нашей стране, с тем, чтобы в России сила права, особенно сила конституционного права, возобладали над правом силы.

Я не скрываю своих политических взглядов и полагаю, что каждый депутат обязан иметь политические взгляды. Вместе с тем хочу категорически заявить, что я противник принципа революционной целесообразности и сторонник принципа законности.

Какие задачи, на мой взгляд, должны были бы стоять перед вновь создаваемым комитетом? Не буду перечислять их все, назову для примера ряд важнейших.

Прежде всего, я полагаю, этот комитет должен был бы заняться созданием механизма ответственности за нарушение Конституции и законов. Это важнейшая задача, которая у нас на сегодня не решена. Благодаря этому многие должностные лица часто нарушают Конституцию и не несут за это никакой ответственности.

Данному комитету нужно будет рассмотреть ряд конкретных вопросов, связанных именно с нарушением Конституции. Вот пример. Президиум Верховного Совета в свое время в нарушение Конституции принял решение о создании в порядке эксперимента мэрии в Москве. К чему это привело, мы все хорошо знаем. Это незаконное, неконституционное действие Президиума Верховного Совета. Назначение Лужкова указом Президента мэром Москвы, главой администрации, было проведено также незаконно, и в этом нам предстоит разобраться. Незаконной, неконституционной является переориентация Президентом Правительства с

решения экономических задач на решение чисто политических задач. Сегодня у нас нет конституционного правительства, ибо Правительство занимается только политическими делами.

Полагаю, что мы должны разобраться с нарушением Конституции в Беловежской Пуще, которое связано с развалом великой страны — Советского Союза. С этого развала начались очень многие проблемы, которые сегодня принципиально нерешаемы.

Полагаю, что этот комитет должен заниматься вопросами конституционной организации работы Верховного Совета и рядом других вопросов. В качестве примера я привел чисто предварительный список. Думаю, что этот список, может расширяться. Нам нужно будет научиться отделять главное от второстепенного и начать с главного. Если вновь создаваемому комитету удастся решить хотя бы часть из тех проблем, которые я перечислил, то уже это будет его заслугой. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Есть вопросы?.. Ну зачем же так? К вам же бывают вопросы? Пятый микрофон.

**Депутат Кузьмин.** Михаил Борисович, в своей речи Вы много раз упомянули слово «незаконный». С этим надо разобраться. По-моему, вопрос о соответствии каких-либо действий закону решается в судебном порядке. Вы так считаете или нет?

**Челноков М.Б.** Я хотел бы напомнить, что сейчас речь идет о конституционной законности и именно Верховному Совету принадлежит право подачи в Конституционный Суд апелляции в связи с нарушением конституционной законности.

**Председательствующий.** Спасибо, Михаил Борисович. Слово — Варову.

Владимир Константинович, пожалуйста.

**В.К. Варов.** Уважаемые коллеги, можно сколько угодно говорить о политических, нравственных позициях любого из сидящих в этом зале. Можно сколько угодно говорить об отношении к конституционной законности или просто к законности. Я, кстати, в рамках того, что перед этим сказал, не разделяю законность на конституционную и текущую. Поэтому меня как юриста умиляет это разделение. К тому же управленчески принимаемые решения, к сожалению, не выдерживают критики даже в том плане, в каком поддержал (или выдвинул идею) коллега Румянцев, когда предложил заменить этим комитетом Конституционную комиссию. Для этого, как минимум, нужна воля Съезда, Верховный Совет в данной ситуации это не вправе делать.

Но главное, здесь много составляющих, подчеркиваю, чисто юридических, чисто профессиональных, не зависящих от политики как та-

ковой. И в этом плане меня огорчает непрофессиональная постановка этого вопроса, ориентированная, к сожалению, на некачественную организацию в дальнейшем. В этом плане я вспоминаю известную русскую поговорку: хорошее начало — полдела. К сожалению, мы сейчас имеем в виду несколько иное — плохое начало. Какой конец следует за плохим началом, мы все знаем.

К сожалению, этот процесс (всем это понятно) начался два-три месяца назад. Вы, наверное, помните, я об этом говорил: было намечено подвергнуть остракизму порядка пяти комитетов, и эта работа идет по плану. Сначала — комитет по экономической реформе, комитет по средствам массовой информации, сегодня — комитет по законодательству, завтра — комитет по правам человека, комитет по обороне и безопасности, комитет по законности. Понимаете, все четко. Я ведь называл уже эту последовательность, ей четко следует. На пользу ли это Верховному Совету? Мы же знаем работу комитета по законодательству. Он три года работал сначала под руководством Шахрая, затем — Митюкова. Вы все прекрасно знаете: абсолютное большинство законодательных актов выходило из этого комитета или проходило через этот комитет. Худо-бедно, но очень многое сделано. Махом перечеркнуть эту работу, оказаться на нуле, в том числе в плане организации, правильно ли это? Мне кажется, это неправильно.

И еще два момента. Здесь назывались (ничего плохого не хочу сказать, но — с точки зрения профессиональной) кандидатуры моих коллег — Румянцева и Челнокова. Не кажется ли вам курьезным, когда на должности, требующие высочайшего профессионального знания юриспруденции, предлагаются люди, не являющиеся юристами? По-моему, это недопустимо. При этом я согласен: это могут быть прекрасные люди.

И последнее. Я призвал бы уважаемых коллег решать очень важные внутренние вопросы по магистральным линиям работы Верховного Совета (это, наверное, рефреном звучит в моих устах) трезво, хладнокровно. Не подвергаться извечному политиканству. Взываю к вашему разуму. Я же снимаю свою кандидатуру, поскольку в данном случае считаю решение вопроса непрофессиональным.

**Председательствующий.** Спасибо. Я прошу прощения, но я постоянно слышу с этой трибуны упреки в том, что кто-то там планирует снять и так далее и тому подобное. Уважаемые коллеги, нельзя же делать вид, будто не знаешь, о чем идет речь. Помните, как здесь председательствующий выступил против так называемых выступлений «шестерки». Такое же событие у нас произошло и сегодня. Что же теперь вы делаете вид, что этого нет? За спиной Председателя некоторые чле-

ны Президиума стали вести с ним борьбу, вовлекая в нее депутатов, давая телеграммы и прочее. Вы же знаете характер Председателя. Давно надо было сказать, что дали маху, ошиблись, предложить дальше работать вместе. Но вместо этого вы пытаетесь делать благородный вид. Никто никого не преследует. Еще раз прошу, как Председатель Верховного Совета, отказаться от такой неправильной борьбы. И все, и вопросов не будет. Председатель, руководитель, лидер (не знаю, как точно) фракции, возмутившись, от имени фракции поставил вопрос об отчетах комитетов и комиссий. Вот что происходит. А вы принимаете решение. Зачем же теперь опять возводить напраслину? Обсуждение закончилось. Откажитесь от такой неправильной борьбы, и все будет в порядке.

У нас остались три кандидатуры: Исаков, Румянцев, Челноков. Пожалуйста, введите рейтинговое голосование. Так, Григорий Петрович? (*Шум в зале*). Подождите по мотивам. Все закончилось. (*Шум в зале*). По трем кандидатурам? Мотивы были. Сколько можно терять время?

Уважаемые коллеги, я вас прошу занять свои места. Я не хотел бы сейчас кому-то давать слово, потому что вам принимать решение. Если кто-то выступит, то опять начнется все сначала. По-моему, я прав. Принимайте решение, уважаемые члены Верховного Совета. Григорий Петрович, я правильно действую?

**Г.П. Дорофеев**, *председатель Комиссии по соблюдению регламентов Съездов народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.*

Обсуждение или по мотивам голосования?

**Председательствующий.** Обсуждение? Нужно ли опять обсуждение? Вы же всех знаете. Если вы захотите, я ставлю вопрос: кто за то, чтобы провести обсуждение? (*Шум в зале*). Хорошо. Кто за то, чтобы не проводить обсуждения? Пожалуйста, как вы скажите. Голосуйте. Кто за то, чтобы не проводить обсуждения? (*Шум в зале*). Хотите обсуждать? Пожалуйста, обсудим. Дайте голосование.

### **Результаты голосования**

#### **Совет Республики**

За .....	71
Против.....	10
Воздержалось.....	2
Голосовало.....	83
Не голосовало.....	42

**Совет Национальностей**

За.....	69
Против.....	7
Воздержалось.....	0
Голосовало.....	76
Не голосовало.....	46

Решение принимается. Не обсуждаем.

Уважаемые коллеги, вводим машину. Три рейтинговых голосования по трем кандидатурам: Исаков, Румянцев, Челноков. Пожалуйста, Григорий Петрович, я слышу вопрос, касающийся счетной комиссии.

**Г.П. Дорофеев.** Это у нас предварительное, рейтинговое голосование, по результатам которого будут поставлены на голосование две кандидатуры, набравшие максимальное число голосов.

**Председательствующий.** Потом, может быть, и образуем счетную комиссию?

**Г.П. Дорофеев.** Это при тайном голосовании.

**Председательствующий.** Да, да, понятно. Прошу голосовать. Кандидатуры такие: Исаков, Румянцев, Челноков. Пожалуйста, Григорий Петрович, подскажите, как объявить?

**Г.П. Дорофеев.** Руслан Имранович, поочередно. Голосуется кандидатура депутата Исакова.

**Председательствующий.** Понятно. Ставится на голосование кандидатура депутата Исакова Владимира Борисовича.

Идет голосование, пожалуйста, будьте внимательны.

Голосование закончилось. (*Шум в зале*). Что не понятно? Григорий Петрович!

**Г.П. Дорофеев.** Уважаемые коллеги, мы уже не раз применяли эту систему «мягкого», рейтингового, голосования, когда на табло не высвечиваются результаты голосования. Все три результата будут высвечены после окончания голосования. Председательствующий объявляет, по какой кандидатуре проводится голосование, говорит, что началось голосование, и тогда у вас на табло загораются лампочки. Кончилось голосование, объявляется другая кандидатура, а табло пустое. И все.

**Председательствующий.** Еще раз? (*Шум в зале*). Уважаемые коллеги, я повторяю: ставится на голосование кандидатура депутата Исакова Владимира Борисовича. Пожалуйста, прошу голосовать.

Идет голосование.

Объявляю голосование по кандидатуре депутата Румянцева Олега Германовича. Идет голосование. Пожалуйста, будьте внимательны.

Объявляю голосование по кандидатуре депутата Челнокова Михаила Борисовича.

Прошу высветить результаты по трем кандидатурам — Исакова, Румянцева, Челнокова.

По кандидатуре Исакова. Пожалуйста, электронная группа, дайте результат по первому голосованию.

**Результаты голосования**

За.....	124
Против.....	33
Воздержалось.....	11
Голосовало.....	168
Не голосовало.....	79

«За» — 50,2 процента.

Второй, может быть, получил 51. По кандидатуре Румянцева.

**Результаты голосования**

За.....	63
Против.....	43
Воздержалось.....	37
Голосовало.....	143
Не голосовало.....	104

Так, 25,5 процента.

По кандидатуре Челнокова.

**Результаты голосования**

За.....	32
Против.....	58
Воздержалось.....	32
Голосовало.....	122
Не голосовало.....	125

13 процентов.

Владимир Борисович Исаков получил 50,2 процента.

Теперь окончательное голосование, Григорий Петрович? Ставлю на голосование одну кандидатуру — Владимира Борисовича Исакова.

Идет голосование. Будьте внимательны.

**Результаты голосования**

За.....	131
Против.....	32
Воздержалось.....	6
Голосовало.....	169
Не голосовало.....	78

Решение принимается. Владимир Борисович Исаков избирается председателем Комитета.

**ЗАПИСКА  
СПЕЦИАЛИСТА-ЭКСПЕРТА АДМИНИСТРАЦИИ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В.Н. БОРЦОВА от 2 июля 1993 г.**

**Новые обстоятельства в проблеме принятия  
новой Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

Результатом упразднения комитета Верховного Совета Российской Федерации по законодательству явилось избрание одного из лидеров ФНС В.Б. Исакова председателем вновь образованного комитета конституционного законодательства. За этой, казалось бы, обычной парламентской деятельностью на самом деле скрывается глубокий политический смысл. Сам факт избрания лидера ФНС говорит о политической ориентации Верховного Совета. Впрочем, это было известно, и новое назначение лишь подтверждение тому. Другой смысл происшедшего заключается в теперь уже очевидном нежелании депутатского корпуса вообще принимать какую бы то ни было конституцию. Избрание В.Б. Исакова — это ясное намерение парламента и дальше проводить конституционную реформу путем внесения бесконечных поправок в действующую Конституцию. В.Б. Исаков в своем выступлении в качестве кандидата на пост председателя комитета конституционного законодательства четко подчеркнул, что не нужна сейчас новая Конституция. И после этого Верховный Совет избирает его председателем комитета конституционного законодательства.

Это Верховного Совета решение подтолкнуло ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева к решению приостановить в рамках Конституционной комиссии работу над проектом Конституции, которая велась независимо от работы Конституционного совещания. Посему можно с определенной долей уверенности предположить, что в ближайшее время ни Верховный Совет ни Конституционная комиссия не будут активизировать процесс принятия новой Конституции и в ближайшее время созыв комиссии по инициативе руководства ВС не предполагается.

С учетом изложенного уже сейчас необходимо определить некоторую корректировку политической линии, связанной с принятием новой Конституции. Во-первых, необходимо достаточно четко проанализировать возможность проведения пленарного заседания Конституционной комиссии в Кремле Президентом РФ как Председателем Конституционной комиссии. Опереться в данном случае необходимо прежде всего на заместителя Председателя Конституционной комиссии Н.Т. Рябова, члена Конституционной комиссии В.Л. Шейниса, других активно участвующих в работе Конституционного совещания народных депутатов. Цель созыва Конституцион-

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 180—181.

ной комиссии должна быть одна — одобрение проекта Конституции, выработанного совещанием, и поддержка Президента РФ в его законодательной инициативе по выработке и представлению Съезду народных депутатов Российской Федерации проекта Конституции. Однако к данному мероприятию надо подходить осторожно, и провести его только в случае уверенности в положительном исходе. Любые сомнения отвергают возможность проведения такого пленарного заседания.

Во-вторых, нежелание ВС принимать новую Конституцию подтверждает необходимость поиска иных путей принятия Конституции.

Следует также учитывать деятельность секретаря Конституционной комиссии И.В. Федосеева, в политике которого ярко прослеживаются антипрезидентские настроения. И.В. Федосеев будет пытаться активизировать процесс работы над Конституцией с тем, чтобы в случае необходимости иметь устраивающий сегодня оппозицию проект Конституции с практически бесправным Президентом, а то и вообще без него.

Однако Федосеев как бывший генерал КГБ и генерал МБ строго соблюдает субординацию и при О.Г. Румянцеве не станет сильно настаивать на реализации своих идей и идей фракции «Российское единство» через Конституционную комиссию. Скорее всего вся эта работа будет перенесена в комитет конституционного законодательства. Поэтому неизбрание О.Г. Румянцева председателем этого комитета и сохранение его на посту Ответственного секретаря Конституционной комиссии сегодня выгодно для работы Конституционного совещания и политического курса, избранного Президентом.

Особо следует остановиться на инициативе депутата М.Л. Захарова, под руководством которого подготовлен еще один проект Конституции, воплотивший в себе классический вариант парламентской республики. Проект подготовлен на тот случай, если Съезд будет вынужден принимать Конституцию, а также на случай проведения референдума. Проект Захарова подается как парламентский проект, однако расценивать его так не следует. Ибо ни одного обсуждения этого проекта ни Конституционной комиссией, ни Верховным Советом не состоялось. Основанием для разработки этого документа послужило соответствующее распоряжение Председателя Верховного Совета, в соответствии с которым и поручалось группе во главе с М.Л. Захаровым провести якобы юридико-лингвистическую экспертизу проекта Конституционной комиссии.

В заключение необходимо отметить, что противостояние парламент — Президент обострилось неимоверно. Необходимо как можно быстрее принимать меры к ослаблению напряженности, чтобы предотвратить возможные неблагоприятные последствия.



**III. АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТОВ  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ЗАМЕЧАНИЯ  
И ПОПРАВКИ К НИМ**



## О проекте новой Конституции, подготовленном по инициативе Президента Российской Федерации. Тезисы анализа<sup>1</sup>

(Материал подготовлен Парламентским центром  
Российской Федерации)

Опубликованный в конце апреля проект (президентский) в новой Конституции должен (по мнению создателей) законодательно закрепить несколько принципиальных моментов в истории Российского государства: в частности, переход от республики Советов к президентской республике, во-первых, и, во-вторых, новую федеративную форму государственного устройства.

В последнее время с целью обоснования усиления исполнительной власти, в первую очередь власти Президента, все настойчивее раздаются голоса в пользу установления президентской республики.

Однако вряд ли можно говорить, что представленный проект Конституции закрепляет принципы президентской республики. Этим принципам противоречат: определение Президента как главы государства (статья 70 проекта); наличие у Президента права роспуска Федерального Собрания (часть 3 статьи 74 проекта); существование Правительства как коллегиального органа (статьи 105–106 проекта); возможность Президента назначать референдум (часть 4 статьи 74).

Президентская республика, как известно, подразумевает не только сильную президентскую власть, но и сильную законодательную власть. Однако полномочия парламента в проекте Конституции являются но много урезанными. Так, проект Конституции ничего не говорит о контрольных функциях парламента. А ведь общепринятой истиной является признание того факта, что без действенного парламентаризма не может быть демократии, а о парламентаризме можно говорить только при наличии двух основных моментов: верховенство парламента в законодательной сфере и контроль парламента за деятельностью Правительства. Статья 111, регламентирующая положение о возможности выражения недоверия Правительству, вряд ли обеспечивает контроль парламента за его деятельностью, так как, во-первых, нет проработки вопросов, что должно служить основанием для вынесения такого решения; во-вторых, если представление Президента о недоверии Правительству или принятие его отставки не будет поддержано либо рассмотрено в недельный срок после его внесения, Президент может повторно объявить о своем недоверии Правительству или принятии его

---

<sup>1</sup> Проекты конституций Российской Федерации и аналитические материалы (в двух частях). Часть 2. Издание Верховного Совета Российской Федерации. 1993. С. 66–68.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

отставки, что влечет отставку Правительства; в-третьих, Президент всегда имеет возможность распустить не угодный ему парламент.

Из всего вышесказанного следует, что данная Конституция закрепляет отнюдь не президентскую форму правления.

Проект Конституции также не вписывается в концепцию смешанной формы правления, в которой Президент как раз и является главой государства.

Статус Президента как главы государства означает, что он должен обеспечивать нормальное функционирование всех властей, выступая арбитром в политическом споре между Правительством и представительным органом. Однако положения проекта не дают основания сделать вывод о том, что Президент может являться арбитром. Статусу Президента как арбитра противоречит наличие у него права законодательной инициативы и особенно возможность вносить законопроекты по финансовым и экономическим вопросам (статья 101 проекта). Обладая подобным правом, Президент получает возможность формировать альтернативный правительственному социально-экономический курс и вмешиваться в законотворческую деятельность Правительства.

Возможность вмешательства Президента в компетенцию Правительства логически вытекает из положений статьи 110 проекта. Так, Правительство должно издавать свои постановления, в том числе и на основе указов Президента. Данное положение означает, что Президент в своих актах может давать поручения Правительству, тем самым выступая в качестве главы исполнительной власти.

Полномочия Президента по предлагаемому проекту новой российской Конституции явно превосходит полномочия президентов в цивилизованных государствах. Закрепляемая предложенным проектом форма государственного устройства содержит в себе потенциальную угрозу перерастания ее в диктатуру с широко декларируемыми, но не обеспеченными правами человека.

Проект Конституции в некоторых моментах значительно ущемляет права субъектов Российской Федерации.

Так, субъекты Федерации отстранены от процедуры формирования палаты федерального представительного органа власти, которая должна представлять интересы субъектов Федерации.

Президентский проект Конституции не предусматривает возможность вхождения в состав федерального Правительства глав правительств республик. В настоящий момент это право закреплено в действующей Конституции.

Следующим моментом, противоречащим природе федеративных отношений, является закрепление за Президентом права осуществлять арбитраж при рассмотрении споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (статья 80 проекта). То есть, по сути дела, Президенту предоставлены полномочия судебного органа, кото-

рые сейчас закреплены за Конституционным Судом. На практике это может привести к таким ситуациям, когда заинтересованная сторона (Президент) будет являться судьей в своем деле.

Является неправомерным наделение Президента правом назначать референдум (статья 74 проекта). Так, уже достаточно высказывалось соображений о нецелесообразности проведения общенационального референдума в федеративном государстве, так как он может затрагивать вопросы, отнесенные к компетенции субъектов Федерации. В федеративном государстве референдум может назначаться лишь по согласованию с субъектами Федерации, при этом решение о его назначении должно приниматься палатой законодательного органа, которая призвана представлять интересы субъектов Федерации на федеральном уровне.

1. Положительными сторонами проекта Конституции (президентский вариант) является прежде всего отсутствие схематизма в изложении. Конституция построена таким образом, что закрепляются только те правовые отношения, которые как раз и требуют конституционного закрепления: права человека, система разделения федеральных властей, федеративные отношения.

Вторым положительным моментом является попытка создания федерального представительного органа с разведенной компетенцией палат.

2. Спорным моментом проекта Конституции является создание двухступенчатой структуры исполнительной власти: с одной стороны, Президент и его Администрация, с другой — Правительство. При этом понятно, что сегодняшние условия заставляют создавать орган при Президенте, который мог бы заниматься выработкой стратегии развития государства. Однако, как показывает практика, Администрация Президента нередко вмешивается в принятие и исполнительных решений, за которые в большей степени ответственность должно нести Правительство.

Основными отрицательными моментами проекта являются:

3. Несоблюдение баланса в сфере разделения федеральной законодательной и исполнительной власти. Причем в проекте явным образом насильственно смешаны политико-правовые институты, традиционно причисляемые к различным типам конституционного устройства государственной власти (так называемые президентская, парламентская и смешанная республики).

С одной стороны, проект фактически не предоставляет парламенту права влиять на формирование состава исполнительных органов. По сути дела, лишь Председатель Правительства проходит процедуру назначения через одну из палат — Совет Федерации. При этом неназначение представляемой Президентом кандидатуры грозит роспуском всего парламента. Кандидатуры отдельных министров могут назначаться непосредственно Президентом по представлению Председателя Правительства лишь при возможности консультации с Советом Федерации.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Однако другой исполнительный орган власти — Администрация Президента — вообще выходит из сферы контроля парламента. Все назначения в этот орган производит непосредственно сам Президент. При этом, как показывает практика, Администрация Президента обладает не меньшими, а подчас и большими возможностями влиять на принятие решений, чем само Правительство.

Проектом формально закрепляется право парламента влиять на отставку Правительства. В частности, Совет Федерации имеет возможность выносить вотум недоверия всему составу федерального Правительства. Однако сам институт «вотума недоверия» толкуется неоднозначно, и, в частности, существует мнение (В. Шумейко), что вотум недоверия не означает отставки Правительства.

Право Совета Федерации отправлять в отставку отдельных министров (абзац 4 статьи 111) полностью фиктивно, так как окончательное решение выносит сам Президент после соответствующего представления Председателя Правительства.

С другой стороны, Президент получает право распускать парламента. Одно основание роспуска — неназначение после определенных процедур кандидатуры главы Правительства, предлагаемого Президентом. Второй случай не носит никакого правового характера и зависит от объявления Президентом (после консультаций со спикерами палат) состояния «кризиса государственной власти».

Кроме того, Президент получает право через голову парламента назначать референдум.

4. Фактически проект Конституции предоставляет право Президенту осуществлять функции не только представительной (то есть власти, от которой зависит в первую очередь формирование Правительства), но и законодательной власти. С одной стороны, право парламента на издание законов ограничено сложной процедурой вето, налагаемого одновременно и верхней палатой (Совет Федерации), и Президентом.

С другой стороны, Президент и Правительство имеют право законодательной инициативы, причем по так называемым финансовым вопросам, — это право является исключительным. Причем последнее резко снижает возможности парламента принимать самостоятельные решения в бюджетной сфере.

При этом Президент имеет право приостанавливать решения «органов государственной власти» (в том числе и законодательные решения) с одновременным обращением в Конституционный Суд.

Одновременно Президент имеет право издавать указы и распоряжения, в том числе, по-видимому, нормативного характера, то есть по статусу близкие к законам.

Таким образом, можно говорить о том, что Федеральное Собрание становится не законодательным, а законосовещательным органом власти.

5. Несмотря на включение в состав Конституции Федеративного договора как составной части Конституции, проект фактически резко уменьшает возможность субъектов Федерации влиять на принятие и реализацию законодательных и управленческих решений.

При этом формально Совету Федерации как органу представительства от субъектов Федерации предоставляются значительные права. Совет Федерации получает в том числе право участвовать в принятии тех решений, которые имеют общефедеральный характер и традиционно относятся к сфере полномочий нижней палаты (например, участие в формировании Правительства). Это может сделать сферу федеративных отношений нестабильной.

С другой стороны, в связи с тем, что Федеральное Собрание практически лишено возможностей влиять на принятие федеральных решений, то и Совет Федерации получает во многом лишь формальные преимущества по сравнению с Государственной Думой.

Проектом далее предусмотрено, что Президент как гарант конституционных прав граждан и конституционного строя осуществляет арбитраж при рассмотрении споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (статья 80). То есть, по сути дела, Президенту предоставлены полномочия судебного органа, которые сейчас закреплены за Конституционным Судом. Таким образом, проектом предусматривается, что судебные по своему существу решения выносятся административным органом.

Проект конституирует Конституционное Собрание, с помощью которого предусматривается принять данный проект Конституции. Данная процедура противоречит действующей Конституции и таким образом существенным образом девальвирует конституционный строй как систему правовых отношений между государственными органами.

Проект во многом является реакцией на те политические обстоятельства, которые сегодня пытается преодолеть Администрация Президента. Ослаблен парламент — и как законодательный, и как представительный орган власти. Из проекта исчезает пост Вице-президента. Резко сокращены полномочия Конституционного Суда, и часть его полномочий передана Высшему судебному присутствию, часть — самому Президенту. Проект фактически подчиняет Президенту Центральный банк.

**Аналитическая информация  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Верховном Совете Российской Федерации к  
положениям проекта Конституции,  
внесенного Президентом Российской Федерации  
от 6 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Рассматриваемый проект Конституции Российской Федерации в известной степени совпадает с проектом Конституции Российской Федерации, подготовленным Конституционной комиссией и одобренным шестым Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации. Часть положений обоих проектов близка текстуально. В проекте, представленном Президентом, оправдано стремление выдвинуть на передний план права и свободы человека, статус гражданина. Заслуживает поддержки полное включение в проект Конституции текстов трех федеративных договоров. Правительство приобретает более емкий статус.

Вместе с тем проекту Конституции присущи серьезные недостатки. В общем виде к ним следует отнести, во-первых, отсутствие глав, посвященных важным сторонам гражданского общества, во-вторых, нечеткое определение природы государства и его федеративной структуры, в-третьих, чрезмерный акцент на президентской и исполнительной власти в ущерб представительным институтам власти — парламенту, прямой демократии, правосудию, общественным объединениям, в-четвертых, неточное раскрытие граней Конституции в сравнении с другими правовыми актами.

Ниже даются комментарии к отдельным, наиболее важным положениям проекта Конституции.

**Главы 1 и 2 раздела первого**

Раздел первый проекта Конституции подготовлен в период, когда гражданам Российской Федерации обладают правами, свободами и несут обязанности на основе Декларации прав человека и гражданина Российской Федерации от 22 ноября 1991 года, ставшей частью действующей Конституции. Представляется, что этот акт не утратит своего значения с принятием новой Конституции, и определенная координация с конструкцией и содержанием этого акта необходима.

«Общие положения» проекта касаются всех разделов Конституции, поэтому представляется необходимым выделить эту часть (статьи 1–7) в отдельную главу 1.

---

<sup>1</sup> Проекты конституций Российской Федерации и аналитические материалы (в двух частях). Часть 2. Издание Верховного Совета Российской Федерации, 1993. С. 68–75.



Статьи 8–37 главы 1 по своему содержанию включают общие принципы, систему прав человека и гражданина, конкретизацию отдельных прав и свобод посредством правомочий. В силу своей обособленности и значимости по существу эта часть раздела с определенными изменениями в последовательности статей и дополнениями должна представлять собой главу 2 раздела первого.

Провозглашение человеческого достоинства, устоявшаяся система прав и ее общие принципы, относящиеся к отдельным правам, свободам и обязанностям, логически предшествуют как в международных актах о правах человека, так и в новейших конституциях мира, упомянутой Декларации прав человека и гражданина Российской Федерации. В свете изложенного статья 8, которая должна открыть главу о правах и свободах, должна в части первой быть дополнена указанием на Декларацию прав человека и гражданина Российской Федерации.

Далее, по уровню логической общности должна следовать статья 11, утверждающая источник всех прав — человеческое достоинство. Статьи 9, 10, 24, 25, содержащие общие принципы для всех прав, должны следовать за статьей 11, разумеется, с изменением порядкового номера. Отсутствует принцип, закрепленный в Декларации Российской Федерации и действующей Конституции, о границах злоупотребления правами.

Система прав и свобод человека в настоящее время общепризнана в пактах о правах человека, последующих конвенциях. Она покоится на принципе единства гражданских (личных), политических, социально-экономических прав, что подтверждено Резолюцией 41/117 Генеральной Ассамблеи ООН «Неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав» от 4 декабря 1986 года.

Поэтому представляются обязательными последовательность и единство группировки норм в указанных подсистемах прав. Поскольку изложение отдельных прав и свобод начинается с гражданских прав, постольку их должна открывать статья 12. Эта статья в проекте провозглашает два права: право на жизнь и право на личную неприкосновенность, свободу и безопасность. Оба эти права в силу их огромного значения для индивида излагаются отдельно. Поэтому часть 1 статьи 12 следует сделать отдельной статьей, дополнив ее частью 4 из статьи 26 как имеющей отношение к праву на жизнь. Таковы статья 6 Пакта о гражданских и политических правах, Декларация прав человека и гражданина Российской Федерации, статья 38 действующей Конституции. Предлагаемая формулировка проекта приведет к ухудшению статуса права на жизнь по сравнению с уже действующей конституционной нормой.

Часть 2 статьи 12 по своей формулировке также уступает ныне действующей статье 39, поскольку по сравнению с соответствующей частью проекта часть 2 действующей статьи Конституции содержит принцип «Хабеас

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

корпус акт», чего лишена статья 12 части 2 проекта. Ее можно дополнить частью 2 статьи 36.

В той же степени уже действующая статья 40 (неприкосновенность частной жизни) более широко развернута через правомочия индивида, чем предлагаемая в проекте статья 13, которая лишь называет право. Это же относится к праву на жилище, действующая статья 41 четко перечисляет исчерпывающие случаи вмешательства государства в это право, тогда как в проекте об этом даже не упоминается.

Статья 14 по существу смешивает три права, что приводит к нечеткому изложению всех трех прав. Во-первых, называется свобода совести. В силу важности этой свободы в современных международных актах и конституциях она излагается через систему правомочий и не смешивается ни с какой другой. Опять-таки действующая статья 44 более конкретно излагает суть этой свободы. Право на развитие, упомянутое в этой статье, — это отдельное право (см., например, Конституцию ФРГ). Оно названо как отдельное в Декларации человека и гражданина Российской Федерации. Если вводить его в текст Конституции, то нельзя его смешивать со свободой совести. Часть статьи 14, упоминающая о свободе мысли и свободе убеждений, по существу смыкается с содержанием статьи 15, которая опять-таки изложена более небрежно и неполно.

Нет продвижения в совершенствовании этого права с учетом нашего исторического развития. Подобно Испании, Португалии и некоторым другим странам, преодолевшим тоталитарный режим, Российская Федерация имеет мощное государственное телерадиовещание. Следовательно, в Конституции необходимо закрепление принципа политического плюрализма — в виде следующего положения: «Обеспечивается на равных условиях доступ на государственное радиотелевещание гражданам, парламентским фракциям, политическим партиям, независимым профсоюзам». Очевидно, что отсутствие конституционного антимонопольного механизма, обеспечивающего политический плюрализм при реализации свободы слова и мнений, постоянно вызывает социальную напряженность и конфронтацию в обществе.

Среди гражданских прав статья 43 проекта не формулирует четко право на основание семьи, причем равноправие женщины должно быть защищено в современной формулировке: «Женщина равноправна с мужчиной при заключении брака, пребывании в браке, а также при его расторжении. Супруги равноправны в сфере воспитания детей». Это важно, поскольку Российская Федерация — федерация с разными национальными традициями.

В области формулирования политических прав статья 7 смешивает два явления: суверенитет народа и политическое право участвовать в управлении государством. Статья 17 указанной Декларации Российской Федерации, сформулированная в соответствии с духом статьи 21 Всеобщей декларации прав человека и статьи 25 Пакта о гражданских и политических правах, воспроизведена в статье 47 действующей Конституции.

В предложенном проекте основное политическое право изложено в статье 47 косвенным образом, что представляется неприемлемым. В статье 30, относящейся к подсистеме политических прав, нет продвижения в сторону расширения права на информацию. В современном понимании это право заключается в доступе к управленческим документам, не носящим персонального характера и не подпадающим под действие законодательства о тайнах.

В подсистеме политических прав два пробела: нет права на петиции и права на занятие государственной должности и продвижение по государственной службе без какой-либо дискриминации. Между тем в Декларации Российской Федерации (статьи 18 и 21) и статьях 48 и 51 действующей Конституции эти права предусмотрены. Следовательно, проект сузил сферу политических прав.

Изложение экономических прав нельзя признать последовательным. Статьи 21 и 22 о праве собственности разрывает изложение подсистемы гражданских прав, поскольку статьи 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 относятся к гражданским (личным) правам. Статья 27 отделена от статей 21 и 22 статьями, две из которых (статьи 24, 25) относятся к общим принципам прав и свобод, другие (статьи 23 и 26) относятся, соответственно, к социальному праву и гражданскому праву. Желательно статьи 21, 22, 27 изложить последовательно после статей, касающихся политических прав.

Вызывает удивление определение права собственности как «естественного права» человека в статье 21, часть 3. Как известно, теоретики естественных прав человека (Гроций, Локк, Монтескье, Руссо) это право рассматривали как исторически возникшее. Начиная с Локка любая серьезная научная доктрина легитимировала это право через категорию труда.

В проекте сделана попытка разделить права человека и права гражданина. Вряд ли это разделение можно признать убедительным. Во-первых, в главе 1 статьи 7, 16 (часть 2), 19, 21 (часть 4), 34 (22) излагаются с использованием категории «гражданин». В итоге, за исключением статей 38, 39, 40, 41, определяющих статус гражданина, статьи 42, 43, 44, 49 относятся к правам человека. Так, статья 43 косвенно (и, как показано выше, неудачно) говорит о праве на основание семьи. Это право включает право граждан на брак с иностранцами и лицами без гражданства без каких-либо ограничений, то есть это — право человека. Государство не отторгает человека, не являющегося гражданином Российской Федерации, ни от права на культуру, ни от свободы творчества (статья 49).

Опыт Конституции Испании, сделавшей попытку разделения прав, вряд ли должен восприниматься нашим конституционным творчеством. Две статьи (статьи 23 и 46), относимые к праву человека и праву гражданина, в равной мере могут поменяться местами, поскольку статья 46 — это часть статьи 7 Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Тем более, что такой разрыв общечеловеческого права на труд привел к потере таких правомочий, как право на отдых и забастовку.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Приходится констатировать, что статьи 23 и 24 Декларации Российской Федерации и воспроизводящие их статьи 53 и 54 действующей Конституции более полны и менее противоречивы.

Статьи 50, 52, 53, 54, указывающие обязанности, замечаний не вызывают. Желательно лишь перенести в статью 50 в качестве части второй часть шестую статьи 39.

В целом желательно иметь в виду, что действующий раздел Конституции о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина за очень малыми изменениями воспроизводит в соответствии с указанной Декларацией РФ современное прочтение смысла каждого из прав, свобод и обязанностей на уровне международных стандартов. Нет оснований отказываться от такого подхода и возвращаться к «закрытому» перечню — названию прав, свобод и обязанностей. Это не только не продвинет вперед развитие свободы индивида в Российской Федерации, но, напротив, приведет к нечеткости в их понимании и в итоге к ухудшению качественного состояния прав и свобод.

Пробелы, неполнота правомочий на конституционном уровне могут привести к тому, что граждане Российской Федерации будут защищать свои права с прямой опорой на международные акты и Декларацию человека и гражданина, принятую Российской Федерацией 22 ноября 1991 года. А этот процесс вряд ли будет способствовать авторитету новой Конституции, если ее раздел первый останется без существенных изменений.

#### Глава 3 «Российская Федерация»

Правильным является включение в данную главу статьи 1.1 Федеративного договора о разграничении предметов ведения между органами Федерации и республик в ее составе. Несмотря на внесение отдельных редакционных изменений, можно считать, что таким образом делается определенный шаг к установлению равенства всех субъектов Федерации.

Вместе с тем представляется необоснованным отделение главы 3 «Российская Федерация» от раздела второго с главами 4, 9, в которых рассматриваются органы Российской Федерации, правосудие, а также конституционные поправки и пересмотр конституции. Представляется целесообразным соединением главы 3 с разделом вторым. Это могло бы быть достигнуто выделением в качестве отдельного раздела глав 4–6 под общим названием «Федеральные органы государственной власти и управления». Не вызывает затруднения определение места для глав 7 и 9.

Не может быть признана удовлетворительной редакция статьи 55. Следует указать, что «Российская Федерация включает в свой состав республики, края, области...»

Формулировка, в соответствии с которой «Российская Федерация как федеративное государство состоит из республик», не определяет состава Федерации.

Кроме того, в статью 55 можно было бы ввести часть вторую, в которой указать, что все перечисленные выше республики, края и так далее являются субъектами Федерации.

Едва ли целесообразно указывать на состав субъектов Федерации и на право субъектов самостоятельно определять свое территориальное устройство. Поскольку эти вопросы не относятся к ведению Федерации или к совместному ведению Федерации и ее субъектов, они логично должны быть отнесены к ведению субъектов Федерации.

В статье 56 неточно изложена последняя часть. Понятие «по согласованию» не может быть признано ясным. Если установить, что принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов осуществляется с согласия субъектов Федерации, то тогда вводится как бы право вето каждого отдельного субъекта.

В статье 57 ошибочна ссылка на порядок изменения границ между субъектами Федерации, предусмотренный Федеративным договором. Федеративный договор не предусматривает порядка изменения границ.

В части 2 статьи 57 не упомянуты города федерального значения, а об автономной области следует говорить в единственном числе.

Едва ли можно согласиться с формулировкой статьи 58. Суверенитет Российской Федерации обеспечивается суверенитетом ее субъектов, и отсутствие упоминания в этой статье о суверенитете субъектов Федерации может быть истолковано как отрицание этого суверенитета. Было бы целесообразно в этой статье сказать, что она действует с учетом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, то есть повторить то, о чем сказано в статье 4.

Неудачна конструкция статьи 59, поскольку в ней объединены проблемы государственного языка и право граждан на сохранение родного языка. Исходя из этого статью 59 можно разделить на две статьи. В первой из них следует сказать о государственном языке, а также указать, что республикам, краям, областям и так далее предоставляется право определения иных государственных языков, действующих на их территориях. Что касается части второй статьи 59, то для нее должно быть найдено место в главе 2 Конституции, поскольку государственный язык — это прежде всего проблема гражданина.

Говоря о статье 61 проекта, нужно заметить, что едва ли целесообразно, причем это относится не только к этой статье, а к Конституции в целом, как-то противопоставлять Российскую Федерацию и ее субъектов. Ведь Российская Федерация представляет собой федеральное объединение субъектов Федерации. Российская Федерация не существует вне ее субъектов, подобно тому, как нет субъектов без Федерации.

Поэтому лучше говорить о полномочиях, отнесенных к ведению федеральных органов Российской Федерации и к ведению государственных органов субъектов Федерации.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Статья 61 сконструирована без учета того, что в Федеративном договоре наряду с установлением предметов ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации определены предметы совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о чем справедливо указано в последней части статьи 62.

Представляется нелогичным, что авторы проекта Конституции отказались от воспроизведения в ее тексте статьи 2 всех трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации. Без воспроизведения в Конституции статьи II Федеративного договора возможно неправильное толкование статей 61 и 62 проекта Конституции.

Следует одобрить включение в Конституцию статьи (статья 63) о свободном обращении на всей территории Российской Федерации продукции, товаров, услуг и финансовых средств. Вместе с тем из этой статьи неясно, что понимается под территориями в отличие от субъектов, а также, что понимается под отдельными и временными ограничениями. В этих вопросах недопустимо расширительное толкование. Тем более, что не объяснено, каким законом эти ограничения могут вводиться: только федеральным законом или, скажем, законом республики в составе Российской Федерации.

Статья 65 сформулирована без учета разделения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, что особенно очевидно при прочтении второй фразы четвертой части настоящей статьи. Противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, могут возникнуть только тогда, когда Российская Федерация или ее субъект вторглись в ненадлежащую им сферу.

В частях 2 и 3 статьи 65 полезно уточнить редакцию. Получается, что к числу принимаемых федерацией актов не относятся федеральные конституционные законы. Кроме того, неясно, каким образом кодексы, основы и другие кодифицированные законы могут иметь «силу общих и основных начал для законов и других правовых актов», если последние посвящены другим проблемам.

Не совсем ясно, почему части 3 и 4 статьи 64 оказались в разделе о федеративном устройстве.

Нельзя логично объяснить, почему в главе 3 оказалась статья 68, трактующая о праве ведения войны. То же относится к статье 69 о возможности передачи части суверенных прав межгосударственным объединениям. То, что эти вопросы решаются Основным законом ФРГ в главе «Федерация и земли», еще не аргумент в пользу аналогичного подхода в российской Конституции. Думается, указанным статьям место в «Общих положениях», а не в разделе о федерализме.

## **Глава 5 «Федеральное Собрание»**

В предложенном проекте палаты парламента неравноправны, имеют различную компетенцию. Причем Совет Федерации обладает более широкой компетенцией (статьи 93–97), в осуществлении которой Государственная Дума не вправе участвовать. Тем самым не учитывается мнение палаты, представляющей Федерацию в целом.

Согласно статье 102 проекта Государственная Дума принимает законы, которые потом рассматриваются Советом Федерации. Следовательно, законодательные полномочия осуществляются обеими палатами. Фактически же сглаживаются особенности компетенции Государственной Думы, установленные статьей 99. Законодательная деятельность логично выступает функцией всего парламента, а не одной из его палат.

Создание парламента с двумя неравнозначными палатами может усложнить в настоящее время законодательный процесс и привести к ненужным коллизиям законодателей, потере времени на их разрешение. В будущем, возможно, такую модель палат удастся осуществить.

В связи с изложенным целесообразно представляется следующая модель парламента:

равноправие палат в законодательной деятельности (с неперменным специфическим углом зрения каждой из них, с проведением преимущественно раздельных заседаний);

сохранение исключительной компетенции Совета Федерации в вопросах формирования федеральных органов и в решении вопросов, связанных с изменением границ между субъектами Федерации и изменением конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

Возможно также сохранение разделения полномочий палат при осуществлении процедуры отрешения Президента Российской Федерации от должности (см. статьи 97 и 99).

Формирование высших государственных органов, указанных в статьях 94 и 95, целесообразно оставить в исключительной компетенции Совета Федерации. Данные органы должны обладать достаточным авторитетом для наиболее точного исполнения их решений субъектами Федерации. Принятие решения по формированию указанных органов именно Советом Федерации, наиболее полно отражающим интересы субъектов Федерации, должно способствовать повышению их авторитета.

Целесообразно осуществление функции толкования Конституции самим законодательным органом. Подобное толкование должно носить официальный характер и может осуществляться по инициативе парламента. Вместе с тем возможно предоставление таким органам, как Конституционный Суд и Высшее судебное присутствие, права давать толкование законов, входить в парламента с инициативой толкования Конституции.

**Глава 4 «Президент Российской Федерации»  
и глава 6 «Правительство Российской Федерации»**

Проект Конституции Российской Федерации практически устанавливает единовластие Президента в стране. Он объявляется не только «главой государства», но является фактически и главой исполнительной власти. Это вытекает из полномочия Президента назначать и освобождать от должности всех членов Правительства. Лишь Председатель Правительства назначается Советом Федерации по представлению Президента. Но, если ни Федеральное Собрание, ни Совет Федерации не согласятся с предложенной кандидатурой, Президент может досрочно распустить Федеральное Собрание и назначить сам исполняющего обязанности Председателя Правительства.

В проекте не устраняется двойственность в управлении отраслями и сферами. Практически полномочия Президента ничем не ограничиваются, и проектом отрицается все принятое ранее законодательство о Правительстве.

Несмотря на то, что «указы и распоряжения Президента» имеют как бы «подзаконный характер» и провозглашается приоритетность закона (статья 65), тем не менее не указано, что они издаются на основе и во исполнение закона. Полномочия Президента, определяемые в проекте, не обеспечиваются подзаконный характер деятельности Президента.

Во взаимоотношениях — Президент, Федеральное Собрание, Правительство — как правило, последнее и решающее слово остается за Президентом. В то же время следует отметить, что согласно статье 108 проекта Председатель Правительства единолично определяет основные направления политики и деятельности Правительства. Создается впечатление, что федеральные министры не участвуют в определении государственной политики и деятельности Правительства, но несут ответственность за ее осуществление. Такое единовластие Председателя Правительства в определении новейших направлений развития государства при общей коллегиальной деятельности Правительства ничем не может быть оправдано. Вместе с тем бросается в глаза противоречивость текстов статей 108 и 109 проекта. В статье 109 уже говорится иное: не один Председатель, а Правительство Российской Федерации определяет основные направления политики и деятельности федеральной исполнительной власти. Следует обратить внимание, что «другие общие функции федеральной исполнительной власти», о которых говорится в статье 109 проекта, в Конституции нигде не отражены.

В проекте предусмотрены виды органов, руководители которых входят в состав Правительства, — это только «федеральные министры», но в тексте еще имеется понятие «ведомство», порядок образования которого не предусматривается. Следует специально отметить, что в проекте Конституции правовой статус центральных органов управления вообще не определяется, что является существенным пробелом. Ничего не говорится о государственных комитетах, которые имеют большой удельный вес в системе



центральных органов управления, и руководители которых входят в состав Правительства.

Содержание глав 4 и 6 «Президент» и «Правительство Российской Федерации» полностью обеспечивает президентскую форму правления в стране. Не определено в проекте соотношение актов Президента с актами, издаваемыми субъектами Федерации. Не разработан в проекте важный вопрос о взаимоотношениях Президента Российской Федерации с главами государств — субъектов Федерации.

Требует дополнительного анализа обоснованность наделения Президента правом быть арбитром в спорах между государственными органами (статья 80).

### **Глава 7 «Правосудие»**

В целом раздел о правосудии заслуживает положительной оценки. Известное упрощение и сокращение положений Конституции о формировании органов судебной системы, об их полномочиях и принципах деятельности повысит весомость конституционных норм названной главы, позволит освободиться от многих малозначительных частности.

Вызывает одобрение введение новой структуры — Высшего судебного присутствия Федерации.

Вместе с тем ознакомление с текстом проекта вызывает ряд замечаний.

1. Наименование главы — «Правосудие»:

а) соответствует ли это наименование полностью содержанию главы?

Представляется, что компетенция Конституционного Суда (статья 121) и полномочия Генерального прокурора Российской Федерации (статья 126) выходят за пределы содержания традиционного понятия правосудия;

б) в соответствии с принципом разделения властей, закрепленным в проекте Конституции, в настоящей главе следовало бы использовать понятие «судебные власти».

2. Содержание статей 113–115 проекта нужно привести в соответствие с положениями раздела второго. С учетом федеративного устройства Российского государства следовало бы определить структуру судебной системы, а также уточнить распределение компетенции Федерации и ее субъектов в сфере законодательства о судоустройстве.

При формировании статей главы 7 понятие Конституции, в сущности, противопоставляется понятию закона (статья 117). Конституция — это тоже закон.

Не следует ограничивать полномочия суда присяжных рассмотрением только уголовных дел. Этот институт имеет более общее значение.

Регулирование вопроса о средствах содержания судов и судей (статья 120) нецелесообразно включать в текст Конституции.

Проект Конституции суживает компетенцию Конституционного Суда Федерации.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

С точки зрения конституционности статья 121 проекта страдает неполнотой. Конституционность закона, иного нормативного акта — это соответствие его не только действующей Конституции, но также общепризнанным принципам и нормам международного права.

Споры о компетенции между государственными органами Федерации и ее субъектов (статья 121, часть 2) целесообразно регулировать с учетом федеративного устройства в специальном конституционном законе.

Представляется спорным установление проектом Конституции двух систем формирования судебных органов — назначение судей высших федеральных судов Советом Федерации и назначение федеральных судей Президентом. Из текста проекта неясно, как будут наделяться полномочиями судьи других звеньев судебной системы.

Непонятно, почему право толкования Конституции предоставлено Высшему судебному присутствию (статья 125), а не высшему представительному органу государственной власти. Представляется, что Высшее судебное присутствие должно обладать правом толкования всего действующего законодательства, кроме Конституции.

Спорным является предоставление Высшему судебному присутствию полномочий устанавливать подсудность дел судам Российской Федерации. Данный вопрос решается процессуальным законодательством (ГПК, УПК).

9. Положения, регулирующие институт прокурорского надзора (статья 126), не согласуются с принципами правового государства, нуждаются в существенном усовершенствовании. Данный вопрос заслуживает выделения в специальную главу Конституции.

Замечания по статьям проекта Конституции о выборах и местном самоуправлении

Статья 42. В первом абзаце слова «могут избираться» заменить словами «быть избранными».

Статья 71. Представляется правильным, что выборы Президента и Федерального Собрания не будут проходить одновременно. Однако срок президентских полномочий — 5 лет — было бы целесообразно в условиях динамичного развития нашего общества сократить.

Статья 83. Первый абзац. Вряд ли реально провести выборы Президента в течение шести недель после отставки, невозможности осуществления принадлежащих ему полномочий, отрешения от должности или в результате смерти. Было бы целесообразно довести этот срок хотя бы до 8 недель.

Следует уточнить, раскрыть положение о невозможности осуществления принадлежащих «Президенту полномочий» (абзац первый), о «случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности» (абзац третий).

Статья 89. Правильнее говорить не о закрытой сессии Федерального Собрания, а о закрытых заседаниях, как об этом сказано в статье 90.

Статья 88. Нуждается в редактировании абзац второй (в отношении уголовных преступлений).

Статья 127. Целесообразно дать определение местного самоуправления с учетом его характеристики в статье 55.

Статьи 129 и 130. Не совсем ясно, что такое первичные территориальные коллективы общественного самоуправления. Среди форм осуществления местного самоуправления на передний план нужно вывести местные представительные органы.

Раздел третий «Переходные положения»

1. Заключительный раздел проекта фактически оформляет уже в переходный период режим единоличного президентского правления.

Так, согласно п. 5 Президент действует как глава государства до конца срока, на который он был избран в соответствии с действующей, не признаваемой им, по сути, Конституцией, но в объеме, определяемом новой Конституцией. Таким образом, уже до выборов Федерального Собрания Президент будет обладать всеми полномочиями, передаваемыми ему этой Конституцией.

В то же время деятельность Верховного Совета продлевается (пункт 6) лишь до выборов Федерального Собрания и в значительно более узком объеме полномочий Государственной Думы. Полномочия Съезда народных депутатов в соответствии с пунктом 9 фактически прекращаются. Столь же существенно в этот период ограничиваются полномочия Конституционного Суда (пункты 8 и 9 раздела).

Думается, что полномочия всех высших органов власти в переходный период должны определяться идентично, причем преимущества не должны делегироваться одной из ветвей власти в ущерб другой.

Столь же логично в соответствии с общепринятым в мировом сообществе порядком правопреемственности власти должны последовать выборы нового парламента, Президента и членов Конституционного Суда.

Практически не решается проблема органа, который в переходный период будет рассматривать вопрос о соответствии новой Конституции законов и других нормативных актов, действовавших на территории Российской Федерации до ее вступления в силу. Им должен оставаться Конституционный Суд, о чем должно быть четко записано в данном разделе.

Пункты 3 и 4 (о применении смертной казни и об альтернативной военной службе) практически повторяют положения части 3 статей 26 и 52 проекта и в данном разделе излишни.

## СПРАВКА об использовании материалов проектов Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>

В представленном проекте Конституции Российской Федерации интегрированы положения, содержащиеся в проекте Конституции, подготовленном Рабочей группой Конституционной комиссии, проекте, подготовленном рабочей группой под руководством С.М. Шахрая (вариант «0»), проекте Международного фонда «Реформа» и проекте, подготовленном рабочей группой РДДР (ответственный за подготовку — А.А. Собчак).

Во всех этих проектах содержатся положения о правах и свободах человека и России как демократическом, правовом, светском, федеративном государстве с республиканской формой правления. Эти базовые положения непосредственно отражены в «интегрированном» проекте.

В подготовленном варианте в качестве исходного взят принцип президентской республики (А.А. Мишин, С.М. Шахрай).

Непосредственно из проекта, подготовленного Рабочей группой Конституционной комиссии, в «интегрированный» проект включены преамбула, основные положения о народовласти и суверенитете, общие положения о правах и свободах (неотчуждаемость, равенство, пределы осуществления), положения о гражданах, основных гарантиях прав и свобод, отдельных обязанностях граждан (защита Отечества, охрана окружающей среды); составе Российской Федерации и изменении границ между ее субъектами, положения о государственном языке, принципах правосудия.

Из проекта, подготовленного под руководством С.М. Шахрая, в «интегрированный» проект включены положения о защите прав и свобод, основные положения о государственном устройстве, правовой и судебной системах, местном самоуправлении. Используются основные положения о двухпалатном парламенте, порядке принятия федеральных законов, порядке выборов и полномочиях Президента.

Проект Международного фонда «Реформа» использован как основа для определения ряда прав и свобод граждан (презумпция невиновности, недопустимость обратной силы закона, устанавливающего ответственность, обеспечение образования граждан, свобода творчества, общие принципы избирательного права, запрет цензуры). Из этого проекта приняты схема формирования двухпалатного парламента, положения о статусе депутата, положения о статусе Президента как главы государства, положения о компетенции высших судебных органов и принципах правосудия.

Проект, подготовленный РДДР (А.А. Собчак), использован при определении общих положений о Президенте как главе государства, принципах

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 459. Л. 104—105.

Материал Администрации Президента РФ — *Примеч. ред.*

разделения властей, характеристике России как светского государства, положений о частной собственности, свободном обращении товаров, недопустимости обременительных налогов, порядке формирования Правительства и способах разрешения правительственного кризиса.

В «интегрированном» варианте использованы также выводы и положения, предложенные на совещании юристов у Президента Российской Федерации 9 апреля 1993 года.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ**  
**Совета немцев России**  
**по проекту Конституции Российской Федерации**  
**от 20 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Ответственному секретарю  
Конституционной комиссии  
Российской Федерации  
Румянцеву О.Г.

Уважаемый Олег Германович!

В связи с широким обсуждением проекта новой Конституции РФ Совет немцев России вносит свои предложения, связанные с отсутствием в проекте в будущих представительных органах власти России (Федеральное Собрание) представителей народов, не имеющих национально-территориальных образований, но по численности своей и историческим факторам претендующих на это представительство.

Предлагаем статью 84 проекта Конституции РФ изложить в следующей редакции:

«(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, а также от народов, не имеющих своих национально-территориальных образований, но по своей численности и

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 240. Л. 14.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

историческим традициям равнозначных настоящим субъектам Федерации, и один депутат от автономного округа.

(4) Верховный Совет РФ правомочен, если в каждую его палату избрано не менее трех четвертей ее численного состава».

Данное предложение поддержано в Управлении по проблемам российских немцев Госкомфедерации России.

**Председатель  
Совета Немцев России**

**Г. Гроут**

**Рекомендации  
Института государства и права  
Российской академии наук  
по доработке проекта Конституции  
Российской Федерации<sup>1</sup>**

**I. ОБЩАЯ ОЦЕНКА**

Принятие новой Конституции РФ необходимо, это не вызывает сомнений. Действующая Конституция принималась в другом обществе, внесенные в нее многочисленные дополнения и изменения сделали ее внутренне противоречивой. Достаточно указать, что согласно ст. 1 Конституции незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей, а согласно ст. 2 Конституции народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РФ, и непосредственно. Очевидно, что разделение властей и осуществление власти через Советы — категории взаимоисключающие. Противоречия в действующей Конституции лишают наше общество стабильной юридической основы.

В настоящее время предложены два официальных проекта новой Конституции — парламентский (он подготовлен ранее) и президентский. Эти проекты нередко выдаются как взаимно противоположные. Между тем сравнительный анализ действующей Конституции РФ и проектов новой — проекта Конституционной комиссии и проекта Президента — свидетельствуют об идентичности или по крайней мере значительном сходстве содержания большинства их положений. Это связано с тем, что уже в действующую Конституцию внесены изменения и дополнения о многообразии форм собственности и хозяйствования, о политическом плюрализме; из тех же идей исходили основатели проектов новой Конституции. Особенно значительное

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 313. Л. 180—219.

сходство видно при рассмотрении статей, посвященных правовому статусу личности и национально-государственному устройству России. И это неслучайно. Все три документа исходят, в частности, из Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, отражающей нормы международных пактов по данному вопросу, и из подписанного 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Оба проекта предусматривают:

- a. республиканскую форму правления;
- b. приоритет прав человека;
- c. разделение властей;
- d. частную собственность;
- e. двухпалатный парламент (без съезда) с разными полномочиями палат;
- f. Федеративный договор как основу национально-государственного устройства.

Таким образом, есть основа для объединения проектов.

Основное различие между проектами — статус Президента.

В парламентском проекте воспроизводится нынешнее положение, вплоть до сохранения возможности импичмента Президенту и невозможности роспуска парламента. В президентском проекте Президент возвышен над тремя ветвями власти, в то же время сохранено положение парламента как единственного законодательного органа, а правосудие должно осуществляться только судом. Фокус противоречий двух проектов в соотношении прав Президента и парламента — допустим или недопустим роспуск парламента. Парламентский проект ближе к традиционной парламентской республике и ограничению сильной власти. Президентский проект ближе к президентской республике и функционированию сильной власти. В разных странах используются те и другие режимы, многое зависит и от конкретной ситуации.

Проекты различны по стилю изложения. Парламентский проект более развернут, насыщен положениями идеологического и пропагандистского плана, он тяготеет к конституции общества и государства. Президентский проект более лаконичен и юридизирован, он тяготеет к конституции государства. Соответственно в парламентском проекте общим положениям (основам конституционного строя) посвящено 12 развернутых статей (ст. 1–12), в каждой статье по 3–4 части, в президентском проекте — 7 сравнительно кратких статей (ст. 1–7), в каждой по 1–2 части.

Признаки государства в обоих проектах в основном совпадают. Согласно ст. 1 президентского проекта Россия есть демократическое правовое светское федеративное государство. В ст. 1 парламентского проекта дополнительно говорится о том, что государство является суверенным и социальным. Указание на суверенный характер государства излишне, государство не может быть не суверенным. Упоминание о социальном характере государства вполне возможно, такое упоминание характеризует Конституцию общества и государства.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

В парламентском проекте имеются специальные статьи о верховенстве права (ст. 3), о политическом плюрализме (ст. 5), разделении властей (ст. 6), социальном характере государства (ст. 8), многообразии форм экономической деятельности (ст. 9), о месте России в союзе государств и мировом сообществе (ст. 10, 11), целостности и устойчивости конституционного строя (ст. 12). В этом проекте имеется обширный раздел третий — гражданское общество, он включает 17 статей (57–73) и три главы — гл. XII «Собственность, труд, предпринимательство», гл. XIII «Общественные объединения», гл. IX «Воспитание, образование, наука, культура». Содержание этих статей и глав возражений не вызывает, в то же время эти статьи и главы являются скорее декларациями о намерениях, чем конкретными правовыми нормами. Это естественное следствие концепции проекта как конституции гражданского общества и государства. В президентском проекте подобные самостоятельные статьи и главы отсутствуют, хотя перечисленные идеи, безусловно, проводятся. Различные стили изложения не является препятствием для объединения проектов.

В завершение сравнительного анализа общих положений следует указать на наиболее сложную проблему разработки и принятия Конституции — проблему федеративного устройства. Оба проекта здесь не расходятся: они включают в качестве составной части текст Федеративного договора. Именно это обстоятельство вызывает критику обоих проектов со стороны субъектов Федерации. Республики требуют более полной проработки федерального устройства в других статьях Конституции, дальнейшего расширения их прав и закрепления договорного характера Федерации (Татария, Якутия). Края и области требуют выравнивания их правового статуса с республиками, что также выходит за пределы Федеративного договора. Принятие того или иного решения — вопрос политики, а не права. С точки зрения права было бы вполне возможным констатировать единство и целостность России как федеративного государства и исчерпывающим образом определить компетенцию федеральных властей (принятие Конституции, оборона страны, внешняя политика, федеральные налоги и др.). Такое признание, поддержанное субъектами Федерации, обеспечивает единство страны. За пределами этой компетенции взаимоотношения федеральной власти и субъектов Федерации могли бы определяться договорами между ними. Содержание договоров может быть различным настолько, насколько различно сегодня положение отдельных субъектов Федерации. Можно думать, что такое решение адекватно современному состоянию общества и государства.

Если не будет найдено решение федеративной проблемы, принять Конституцию в полном объеме не удастся. Тогда нужно будет принять «малую Конституцию» — закон о федеральной власти, который разрешил бы основные нынешние политические противоречия. Такой закон вместе с действующими Декларацией о правах человека, Федеративным договором и зако-



нами о самоуправления дал бы необходимую конституционную основу общества на ближайшие годы.

## II. О РАЗДЕЛЕ ПРОЕКТА «ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ»

Общие положения в обоих проектах не имеют принципиальных расхождений. Различия носят преимущественно редакционный характер. Проект Конституционной комиссии более «развернут», насыщен положениями идеологического и даже пропагандистского плана. президентский короче и более юридизирован. В первом проекте Общим положениям (Основам конституционного строя) посвящены 12 статей, по 3–4 части в каждой статье, а во втором проекте — 7 сравнительно кратких статей (по одной — две части в каждой).

В проекте Конституционной комиссии есть статьи о верховенстве права, политическом плюрализме, разделении властей, социальном характере государства, многообразии форм экономической деятельности, о месте Российской Федерации в СНГ и мировом сообществе, о целостности и устойчивости конституционного строя. Содержание этих статей само по себе замечания не вызывает, однако они являются все же скорее декларациями, чем правовыми нормами. В президентском проекте подобные статьи отсутствуют, хотя упомянутые идеи и в этом проекте, безусловно, проводятся. Оба подхода имеют право на существование, но предпочтительнее все же второй. Поскольку Общие положения в рассматриваемых проектах не противостоят друг другу, более того, во многом совпадают по содержанию, интеграция их в одном проекте вполне возможна.

Однако при этом не следует употреблять формулу обоих проектов «источником государственной власти... является народ» (точнее сказать, «власть принадлежит народу»). Туманен тезис (статья 2 президентского проекта) о том, что «народ осуществляет свою власть непосредственно через своих представителей» (что имеется в виду под словом «представители»?). В нескольких формулировках президентского проекта смешиваются власти — законодательная, исполнительная и судебная — с органами, осуществляющими их.

Нецелесообразно объединять в одной главе Раздела I «Общие положения» и «Права и свободы человека», как это сделано в президентском проекте.

## III. О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

При выработке раздела второго «Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина» за основу лучше взять проект, подготовленный Конституционной комиссией. Он более четко разработан как структурно, так и содержательно, формулировки его выверены, статьи изложены в логической последовательности, каталог прав и свобод достаточно широк и объемён. Желательно, однако, дополнить этот текст некоторыми статьями проекта, представленного Президентом, а также положениями ст. 2 и

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В проекте Конституционной комиссии привлекает прежде всего логичность построения Раздела: I. Общие положения; II. Гражданство; III. Гражданские и политические права; IV. Экономические, социальные и культурные права; V. Гарантии прав и свобод; VI. Обязанности. Каждая статья разбита на пункты, что позволяет легче ориентироваться в системе прав и свобод, точнее раскрыть их содержание. Структуру аналогичного раздела в проекте, представленном Президентом, нельзя признать удачной. Он содержит две главы: глава 1 «Общие положения. Права и свободы граждан», глава 2 «Граждане Российской Федерации». Прежде всего вызывает недоумение, почему в главе 1 «Общие положения» изложены положения, относящиеся не непосредственно к правам и свободам, как это сделано в проекте Конституционной комиссии, а формулируются общие принципы народовластия, федерализм, разделения властей, структуры власти (ст. 2, 3, 4, 5). Эти положения должны содержаться в самостоятельном (вводном) разделе.

Непонятен и используемый авторами президентского проекта критерий разделения прав на права человека и права гражданина. Известно, что права человека — это его возможности, обеспечивающие автономную деятельность в сфере личной свободы, где роль государства предстает как защитная, ограждающая от какого-то бы то ни было (в том числе и своего собственного) вмешательства. При таком подходе сюда следует включить весь спектр личных (гражданских) прав — неприкосновенность личности и жилища, право частной собственности, свобода выбора рода занятий, свобода совести и т.д. Природа политических прав иная. Здесь личность вступает в прямые связи с государством, его органами и добивается не автономии, а непосредственного участия в решении государственных дел.

В силу этих особенностей политические права должны излагаться либо в особой главе, чтобы выделить их специфику по сравнению с личными правами, либо в главе 2 «Граждане Российской Федерации». В проекте же часть политических прав излагается в главе 1 — право на свободу слова (ст. 15), право на объединение (ст. 18), право собрания мирно и без оружия (ст. 19). Другая часть политических прав содержится в главе 2 (например, право избирать и быть избранным — ст. 42). Вместе с тем в главе 1 о правах человека содержится формулировка «Граждане РФ имеют право собираться мирно и без оружия». Это вносит неясность относительно оснований отнесения прав к той или иной категории. Не упомянуты такие важнейшие политические права, как право граждан на участие в управлении общественными и государственными делами, право на равный доступ к государственной службе, право на индивидуальные и коллективные обращения.

Основная часть главы президентского проекта «Граждане Российской Федерации» содержит перечень экономических и социальных прав. Трудно объяснить изложение их в главе с таким названием, поскольку большинством этих прав (право на труд, право на квалифицированную медицинскую

помощь, право на участие в культурной жизни и др.) могут пользоваться не только граждане РФ, но и иностранцы и лица без гражданства.

Таким образом, нечеткость подхода к разделению прав на права человека и права гражданина определила некоторую хаотичность в изложении самих этих прав, а мотивы такого структурирования раздела остаются неясными.

Было бы желательно, чтобы положения о гражданстве предшествовали изложению прав всех категорий, как это сделано в проекте Конституционной комиссии. Ведь гражданство — фундамент многих прав и свобод.

Следует отметить случайную последовательность изложения статей в главе 1: ст. 25 — чрезвычайное положение, ст. 26 — презумпция невиновности, ст. 27 — недопустимость нанесения ущерба природным богатствам и другим лицам, проживающим на территории, где осуществляется владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, ст. 28 — право убежища для иностранцев, преследуемых за политические убеждения, ст. 29 — гарантии государственной защиты прав человека и т.д. Такое изложение лишает президентский проект необходимой четкости. Следует учитывать и невысокий уровень правосознания граждан, а ведь такая калейдоскопичность изложения статей крайне затруднит восприятие новой Конституции. Большую четкость дало бы выделение гарантий прав и свобод в особую главу. Проект включает гарантии в рассматриваемые главы. Однако они переплетены в текст статей, формулирующих права, и поэтому их роль несколько теряется. Некоторые права (например, социально-экономические) лишены гарантий вообще.

Каталог прав и свобод в обоих проектах в значительной мере тождественен. Зачастую близки друг другу или просто совпадают и формулировки статей. Тем не менее следует отметить большую полноту и детализированность проекта Конституционной комиссии.

Вместе с тем в проекте, представленном Президентом, есть положения, которыми следовало бы дополнить соответствующий раздел проекта Конституционной комиссии:

1) ст. 8 (часть первая), провозглашающая признание и гарантии прав человека согласно Всеобщей декларации прав человека и общепризнанным принципам и нормам международного права. В тексте следует упомянуть и международные Пакты о правах человека (ведь это тоже юридически обязательные документы);

2) ст. 10, признающая права и свободы непосредственно действующими;

3) ст. 24 (ч. 4 и 5), предусматривающая ограничения прав федеральным конституционным законом и недопустимость отступления от положений статей 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 Конституции;

4) ст. 27 (ч. 1): «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами свободно осуществляется их собственни-

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

ками, если это не ведет в утрате природных богатств и не нарушает интересов других лиц, проживающих на данной территории»;

5) ст. 21 (ч. 2): «Собственность неприкосновенна. Никто не может быть произвольно лишен своего имущества».

Но в проекте Конституционной комиссии есть положения часто декларативного характера:

Ст. 37 (2) — «Государство 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»; 2) ст. 39 (3) — «государство развивает систему социальной защиты, поощряет различные формы общественной, социальной помощи и благотворительности»; 3) ст. 40 (2) — «государство и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают иные условия для осуществления права на жилище».

Такие положения напоминают широковещательные заявления прежней Конституции и в качестве гарантий воспринять быть не могут. Целесообразно исключить их из текста.

Нежелательно включать в текст Конституции статью 48 проекта, предложенного Президентом. В нем содержится положение, которое было бы уместно в газетной статье, посвященной ограничениям социальной политики государства в условиях рынка: «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». В тексте Конституции такое положение может служить обоснованием дальнейшей муниципализации социальной защиты граждан, ограничения гарантий ее прав.

В ст. 21 (часть 3) отмечается, что право частной собственности признается «естественным правом каждого человека». Едва ли следует особо выделять это право из ряда других естественных прав (право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность и др.).

Несмотря на сложность экономической ситуации, переживаемой Россией, следует в то же время включить в проект Конституции положение, зафиксированное в ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, согласно которому признается «право каждого на достойный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». РФ как участник Пакта должна взять на себя обязательство по обеспечению данного права. Сказанное относится к ст. 12 Пакта, признающей право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

#### IV. ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Одно из неперемных требований, предъявляемых к новой Конституции, состоит в том, чтобы ее положения, касающиеся федеративных отношений, органически включали Федеративный договор, не снижали статуса субъектов Федерации по сравнению с тем, как он определен в действующей Конституции. Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 г., явился результатом напряженной работы, острых споров и достигнутого в конечном счете консенсуса, соблюдение которого служит сейчас одним из главных условий обеспечения единства России. К сожалению, оба проекта не в полной мере соответствуют этому требованию, хотя президентский проект в этом аспекте лучше проекта Конституционной комиссии.

В отличие от действующей Конституции, в статье 1 которой говорится, что Россия «есть суверенное федеративное государство, созданное исторически объединяющимися в ней народами», проекты новой такой формулы не содержат, что может быть воспринято как ослабление начал федерализма. В статье, дающей общую характеристику России как федеративного государства, следует включить такую формулировку: «Субъектами Российской Федерации являются республики в ее составе, автономные области и округа, края, области и города федерального значения». Отсутствие в проектах такой статьи общего характера затрудняет толкование термина «субъекты Федерации», применяемого в ряде далее идущих статей.

Как в действующей Конституции, так и в обоих проектах новой имеют перечни республик в составе РФ. Но действующая этим не ограничивается: в ней (ст. 78), кроме того, содержится определение республики в составе РФ как государства, обладающего «всею полнотой власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации». К сожалению, эта норма не воспроизведена и в президентском проекте. В обоих проектах нет принципиально важной формулы Федеративного договора о том, что республика в составе РФ является «суверенным государством». Более того, в президентском проекте такая республика даже не названа государством.

Характеристику России как федерации в обоих проектах необходимо дополнить содержащейся в Федеративном договоре идеей о том, что разделение полномочий между федерацией и ее субъектами произведено «на договорной основе». Это имеет принципиальное значение.

И до, и при обсуждении проектов новой Конституции часто выносятся предложения полностью уравнивать в правах все субъекты Федерации. Однако это противоречит Федеративному договору, который впервые признал области и края субъектами Федерации и сблизил статусы всех субъектов, но не уравнил, и они с этим согласились. Попытка же уравнивать края и области с республиками наталкивается на решительные возражения последних, добившихся признания их суверенными государствами. В данном случае, как и в других, нужно точно соблюдать Федеративный договор, который к

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

тому же позволяет расширять права отдельных субъектов Федерации путем делегирования им дополнительных полномочий.

В ст. 65 президентского проекта говорится, что в «Российской Федерации принимаются кодексы, основы законодательства и другие кодифицированные законы, имеющие силу общих и основных начал для законов и других правовых актов». Подобных широких формулировок нет в Федеральном договоре и потому их не должно быть и в Конституции. Достаточно положения о том, что по вопросам компетенции РФ издаются Федеральные законы, а по предметам совместного владения — федеральные Основы законодательства и законы республик.

Проект Конституционной комиссии содержит положения (ст. 109) о том, какие высшие органы надлежит иметь республикам в составе РФ («законодательное собрание, президента или иное высшее должностное лицо»). Президентский проект (ст. 66) тоже в значительной мере предопределяет систему высших органов республики в составе РФ («представительный орган власти, глава исполнительной власти, правительство»). Между тем согласно Федеративному договору Россия вправе устанавливать лишь систему федеральных органов и принципы организации местного самоуправления. Следовательно, каждая республика в составе РФ сама вправе решать, какие высшие органы ей иметь (этот момент весьма актуален, о чем свидетельствует недавний конфликт по поводу упразднения в Мордовии поста президента).

Проект Конституционной комиссии предусматривает в соответствии с Федеративным договором, что передача федеральными органами права осуществлять часть своих полномочий органам субъектов Федерации производится «по соглашению». В отличие от этого президентский проект (ст. 67) не содержит указания на необходимость соглашения. В результате получается, что делегирование полномочий «сверху вниз» может производиться и по одностороннему решению федеральных органов. Такое отклонение от Федеративного договора необходимо устранить.

По действующей Конституции Президент РФ вправе приостанавливать действия актов президентов и правительств республик в составе РФ, если они противоречат федеральному законодательству. Согласно же президентскому проекту Президент РФ имеет право приостанавливать действие актов высших органов субъектов Федерации, «если эти акты противоречат Конституции и Федеративному договору или нарушают права и свободы человека» (ст. 80). Такая широкая формула означает, в частности, что Президент РФ будет вправе приостанавливать действие республиканских законов и других актов высших органов законодательной власти республик. Таким образом, вводится норма, резко снижающая статус республиканских законов и дающая Президенту РФ права, которых у федеральных органов никогда ранее не было. Новая Конституция как максимум должна ограничиться воспроизведением соответствующей нормы действующей Конституции, а еще более логичным было бы установить, что Президент обраща-

ется в Конституционный Суд, если акты законодательной власти республик в составе РФ противоречат, по его мнению, Конституции, Федеративному договору и законам РФ.

Согласно действующей Конституции РФ главы правительств республик Российской Федерации входят по должности в состав ее Совета министров (ст. 123). В отличие от этого проект Конституционной комиссии не содержит аналогичной нормы, делая отсылку, гласящую, что «структура Правительства РФ определяется федеральным законом» (ст. 97, п. 1). Данный вопрос имеет принципиальное значение и требует решения, причем положительного, непосредственно на уровне Конституции. Конечно, воспроизведение данного положения в новой Конституции еще раз подчеркнет неравноправие субъектов Федерации различных видов (особый статус республик). Однако на это нужно идти, поскольку республики являются, в отличие от других субъектов Федерации, суверенными государствами. Еще более серьезный упрек в этом отношении может быть сделан в адрес президентского проекта, в котором нет ни указания на то, что главы правительств республик являются по должности членами федерального правительства, ни упомянутой выше отсылки к текущему законодательству.

#### **V. ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Оба проекта отражает стремление иметь дееспособную президентскую власть и в этих целях наделяют Президента РФ широкими полномочиями.

Однако, если проект Конституционной комиссии характеризует Президента как главу исполнительной власти, то президентский проект превращает его в некую «четвертую» власть, стоящую в известной мере над законодательной, исполнительной и судебной властями. Он, как сказано в ст. 70 проекта, «обеспечивает согласование, функционирование и взаимодействие всех государственных органов». Соответственно глава о Президенте идет впереди главы о парламенте, а это тоже свидетельствует о том, что не парламент, а Президент становится главным органом власти. К сожалению, порядок выборов Президента РФ в обоих проектах не определен (дается лишь отсылка по данному вопросу). Однако в нашем федеративном государстве этот важный вопрос тем более должен получить прямое конституционное регулирование.

Значительно расширяется по президентскому проекту круг должностных лиц, назначаемых Президентом, а также избираемых или назначаемых по его представлению парламентом (в их числе теперь судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генеральный прокурор). Именно он, как сказано в проекте, назначает выборы в Парламент. Президенту предполагается дать право досрочно распускать парламент, если тот не примет решения, необходимого для образования Правительства «и в других случаях, когда кризис государственной власти не может быть разрешен на основании процедур, установленных Конституцией» (ст. 74).

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Уместно при назначении высших судей РФ прибегнуть к принципу «трех третей»: треть кандидатов предлагается Президентом, треть — парламентом (или одной из палат), треть — Правительством. Этим будет ослаблена жесткая зависимость федеральных судов от главы государства.

Отказ от института вице-президента выглядит несколько комично («обожглись на молоке, дуют на воду»), между тем вице-президент нужен для помощи Президенту в выполнении ряда рутинных функций главы государства: принятие верительных грамот, встречи-проводы глав иностранных государств, вручение государственных наград.

Намерение поручить их (особенно первых двух) некоему назначаемому Президентом чиновнику, наподобие госсекретаря, не может быть и не будет признано соответствующим международному праву и дипломатическому этикету. Разумеется, статус вице-президента следует понизить по сравнению с нынешним, а его отставку поставить в прямую зависимость от Президента.

В президентском проекте, в отличие от проекта Конституционной комиссии и от действующей Конституции, нет записи о том, что Президент осуществляет полномочия, предусмотренные законами РФ и другими актами парламента (см. ст. 81 президентского проекта).

Для импичмента согласно проекту необходимо заключение не Конституционного Суда, а нового органа — Высшего судебного присутствия, в формировании которого важная роль отводится именно Президенту. Поэтому при подготовке окончательной редакции статей о Президенте в проекте новой Конституции взят за основу проект Конституционной комиссии или действующей Конституции.

Новый федеральный парламент титулован в проекте Конституционной комиссии, и вполне справедливо, «единственный представительный орган Российской Федерации», постоянно действующим органом, а глава, ему посвященная, названа «Федеральная законодательная власть». В отличие от этого президентский проект дает парламенту — Федеральному Собранию лишь титул «высшего представительного [федерального]<sup>1</sup> органа» (ст. 84). В проекте нет, таким образом, записи, что Федеральному Собранию принадлежит вся законодательная власть РФ, что он — постоянно действующий орган.

В характеристику Федерального Собрания — Парламента РФ в ст. 84 президентского проекта необходимо внести слово «законодательный», а в ст. 81 проекта дополнить указанием на то, что Указы и распоряжения Президента издаются во исполнение Конституции и законов РФ.

Периодичность сессий парламента в проекте не регулируется. Все это может быть понято, особенно с учетом содержания статей о Президенте,

---

<sup>1</sup> В оригинале: «федеративный». — *Примеч. ред.*



как попытка понизить реальную роль высшего представительного органа власти в жизни общества, чего допустить нельзя.

Президентский проект, в отличие от проектов Конституционной комиссии, резко «разводит» компетенцию палат парламента — Совета Федерации и Государственной Думы, причем далеко не всегда можно понять, почему тот или иной вопрос является предметом ведения именно данной палаты. Например, главу Правительства избирает (назначает) по представлению Президента только Совет Федерации, а Государственная Дума остается в стороне от решения этих важных дел.

Напротив, федеральные налоги устанавливает только Государственная Дума (а разве налоговое законодательство не имеет федерального аспекта?). Государственная Дума осуществляет согласно проекту контроль за денежной эмиссией (а разве это не интересует субъекты Федерации?). Коротче говоря, круг дел, подведомственных каждой из палат парламента, нуждается в дополнительной проработке.

В президентском проекте применяется термин «конституционные законы», устанавливается особый порядок их принятия, но не определено главное — что такое «конституционный закон», каков его предмет регулирования.

Статьи о Правительстве РФ в президентском проекте в целом можно одобрить. Они обеспечивают широту компетенции, надлежащий уровень самостоятельности этого органа и его ответственность. Однако и здесь есть резервы для улучшения текста. Явно усложнена процедура назначения главы Правительства (ст. 106). Вопрос о системе федеральных органов исполнительной власти ввиду его важности должен, по нашему мнению, решаться, как это имеет место сейчас, на уровне закона, а не Указом Президента (ст. 107). Следует включить в проект статью о том, что Правительство докладывает парламентам программу своей предстоящей деятельности, а он вправе выразить Правительству вотум недоверия.

Уместно ввести в проект институт контрасигнатуры («скрепы»), — то есть второй подписи под нормативными и некоторыми индивидуальными актами — Указами, распоряжениями Президента, проставляемой Председателем Правительства, руководителем федерального ведомства или руководителем Администрации Президента (по подведомственности), то есть лицами, непосредственно отвечающими за исполнимость данного акта.

## VI. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В обоих проектах положения, определяющие основы местного самоуправления, не имеют существенных различий. Принципиальный подход к определению местного самоуправления, его месту в системе власти в принципе одинаков. Различие можно обнаружить, пожалуй, лишь в том, что в проекте Президента говорится о возможности местного самоуправления, строящегося с учетом национального и этнического состава населения. На наш взгляд, это удачное дополнение. Имеющиеся различия, касающиеся последовательности расположения норм и их формулирования, вполне мо-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

гут быть устранены в пользу лучшего варианта при объединении двух проектов.

Но есть и замечания принципиального характера, относящиеся к обоим проектам. Они связаны с вопросом о том, каковы должны быть пределы конституционного регулирования этой, относительно новой для нас сферы. Тут весьма сложно найти оптимальный баланс, поскольку, с одной стороны, необходимо способствовать становлению и развитию цивилизованной системы местного самоуправления, уберегая ее от возможного ущемления, прежде всего, со стороны органов субъектов Федерации, а с другой стороны, излишне учитывать, что чрезмерная детализация отношений в системе местного самоуправления создает опасную жесткость, становящуюся препятствием как для текущего законодательства, так и для практики местной самодеятельности, для возникновения новых, самобытных форм самоуправления. Есть в этой проблеме и сугубо юридический аспект: наличие Федеративного договора, который включен в текст обоих проектов, а в этом Договоре, как известно, установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Роль федерального центра здесь сводится к принятию основ законодательства, содержание которых к тому же согласовывается с субъектами Федерации. Если точно следовать логике Федеративного договора, то в Конституции РФ можно было бы упомянуть о местном самоуправлении, сказать, что местная власть не входит в систему государственной власти, что органы местного самоуправления действуют в соответствии и в рамках законодательства: сформулировать обязанности государства содействовать развитию самоуправления на местах.

Таким образом, целью конституционного регулирования в данном случае может быть скорее гарантирование местного самоуправления, нежели детальное его регулирование. Кстати, по такому пути идут конституции большинства зарубежных демократических государств.

Следует отметить и некоторые неточности правового характера:

а) формула о «независимости» местного самоуправления в обоих проектах чревата возможностью ее буквальной трактовки, что приведет к изоляции местной власти от центра;

б) в проекте Президента органы местного самоуправления вообще не признаются государственными органами, но они таковыми являются, другое дело, что они не являются «органами государственной власти»;

в) нельзя не учитывать также, что органы местного самоуправления решают на местах и вопросы сугубо государственного характера (например, в области обороны, охраны общественного порядка), что нужно отметить в Конституции.

В главе о местном самоуправлении целесообразно с учетом всего сказанного выше записать:

«Статья...(1) Местное самоуправление осуществляется в селах, поселках, городах в их микрорайонах.

(2) Для осуществления местного самоуправления с учетом национального и этнического состава населения могут создаваться национальные районы и другие национально-территориальные образования.

Статья... Вмешательство органов государственной власти в решение вопросов местного значения запрещается.

Статья... (1) Принципы организации местного самоуправления, основы компетенции его органов устанавливаются законом Российской Федерации, принимаемым по согласованию с субъектами Федерации.

(2) Государство в лице федеральных органов государственной власти субъектов Федерации обеспечивает правовые, организационные и экономические условия для местного самоуправления.

(3) Органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляют контроль за выполнением исполнительными органами местного самоуправления полномочий, делегированных им органами государственной власти».

## VII. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Выраженный в обоих проектах Конституции РФ курс на расширение прав субъектов Федерации не привел, однако, к соответствующему пересмотру системы органов правосудия, которая остается (за некоторыми исключениями) в том виде, как она была закреплена в Конституции СССР 1977 г. Для оценки системы правосудия и выработки принципов ее организации в федеративном демократическом государстве необходимо учитывать наличие трех компонентов такой системы: а) системы норм материального права (уголовного, гражданского, административного); б) системы процессуальных норм (уголовно-процессуального и гражданско-процессуального); в) системы норм организационного характера (о структуре и организации судов и органов предварительного расследования).

На общегосударственном уровне должны приниматься только нормы, имеющие общегосударственное значение. В Конституции нужно зафиксировать четкие рамки такого законодательства. В области уголовного права в компетенцию Федерального Собрания могло бы входить установление ответственности за преступления, затрагивающие общегосударственные интересы (государственные, военные, экономические, вытекающие из международных соглашений и т.д.), а в гражданском праве потребности общегосударственного рынка.

Не соответствует федеральному принципу организации судебной системы сохранившееся в обоих проектах положение ст. 153 Конституции СССР 1977 г. о том, что Верховный Суд является «высшим судебным органом» и осуществляет надзор за судебной деятельностью» всех остальных судов. Ведь Верховные Суды республик в составе РФ являются теперь судебными органами суверенных государств. Необходимо разделение всех правоохранительных учреждений. На общегосударственном уровне должны

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

действовать следственные и судебные органы, обеспечивающие исполнение общефедеральных законов и не осуществляющие контрольную или надзорную власть в отношении судебных и следственных органов в республиках, областях и краях. Все субъекты Федерации следует наделить правом создавать собственные органы правоохраны для исполнения собственных законов, в том числе Верховные Суды области, края. Судебная система в каждом субъекте Федерации должна быть независима от федеральных судов. Решения Верховных Судов республик должны быть окончательны при решении вопросов, регулируемых законами этих субъектов, за исключением случаев, когда в деле наличествует или затрагивается существенный федеральный вопрос конституционного значения или нарушаются основные права граждан РФ. В этих случаях решения судов субъектов Федерации могут подлежать пересмотру в общефедеральном суде, так как охрана федеральной Конституции — компетенция прежде всего федеральных судов.

Сама система федеральных судов, действующая наряду с судами субъектов Федерации, призвана включать в себя суды трех уровней: первой инстанции, апелляционный и Верховный Суд Федерации. Территориальная подсудность федеральных судов первой инстанции должна распространяться на судебные округа, не соответствующие административно-территориальному делению (т.е. создаваемые с учетом плотности населения).

Аналогичные суды могут действовать в отношении нескольких судебных округов.

Принятие подобной концепции должно влечь и частные изменения в обоих проектах Конституции:

1. Статья 45 проекта Конституционной комиссии предпочтительней ст. 26 (ч.1) проекта Президента, так как в последней отсутствует точная формулировка презумпции невиновности, предусмотренная в первом проекте.

2. Статья 48 проекта Конституционной комиссии возлагает контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на Парламентского уполномоченного РФ по правам человека. Эта норма вызывает два замечания. Во-первых, в проекте Конституции нет слова «Парламент», есть «Верховный Совет». Во-вторых — соблюдение прав и свобод должно обеспечиваться главным образом через систему судей, используя право гражданина обжаловать в суд незаконные действия любых органов, должностных лиц, учреждений и организаций, нарушающих его права, поэтому спорна сама необходимость упомянутого выше парламентского уполномоченного.

3. Те нормы обоих проектов Конституции, где к вопросам совместного ведения федеральных органов и органов субъектов Федерации (ст. 77 проекта Конституционной комиссии и соответствующая норма в ст. 62 проекта Президента) отнесены вопросы судостроительства, прокуратуры, уголовного, уголовно-процессуального и иных видов законодательства, должны быть исключены из этого раздела в связи с новым разделением компетенции в области материального, процессуального права и судостроительства. Диффе-

ренцированные по этому основанию сферы компетенции должны быть помещены в самостоятельные разделы Федеральной Конституции и конституций (уставов) субъектов Федерации. Это не относится к пунктам «и» и «к» статьи 2 (часть 1 Федеративного договора).

4. В ст. 65 проекта Президента и ст. 77 ч. 2 проекта Конституционной комиссии содержится положение о том, что в Российской Федерации принимаются законы, «имеющие силу общих и основных начал для законов и других правовых актов». Эти слова должны быть (по основаниям, изложенным выше) исключены и заменены словами «регулирующие деятельность федеральных органов и регулирующих вопросы федерального значения».

5. В ст. 8 проекта Президента предусмотрено его право приостанавливать действие актов государственных органов субъектов Федерации и органов квотного самоуправления. Это — не функция исполнительной (или законодательной) власти, а функция суда. Только он, принимая дело к своему производству, должен иметь право вынести постановление о приостановлении действия акта впредь до вынесения окончательного судебного решения.

6. В ст. 108 проекта Конституционной комиссии предусмотрено, что расследование преступлений, осуществление предварительного следствия осуществляется федеральным Следственным комитетом и его органами. Это положение (отсутствующее в проекте Президента) должно быть включено в окончательный вариант проекта Конституции с тем дополнением, что и федеральный Следственный комитет, и Следственные комитеты субъектов Федерации действуют в пределах своей компетенции (подразделяемых на основе изложенных выше положений).

7. В ст. 119 проекта Президента (ч. 3) говорится, «что судоустройство осуществляется на основе принципа состязательности, за исключением случаев, установленных федеральным законом». Указание на возможность исключений в законе противоречит характеру принципа состязательности, который не может отменяться отдельными законами. Слова «за исключением случаев, установленных федеральными законами» должны быть из проекта исключены.

8. В ст. 126 проекта Президента и ст. 108 проекта Конституционной комиссии за Прокуратурой оставлен надзор за законностью расследования преступлений. Существование такого надзора противоречит конституционному принципу независимости суда и подчинения его только закону.

## **VIII. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

1. Установление цивилизованных отношений с государствами международного сообщества немислимо без конституционного закрепления основ внешней политики и статуса международного права, прежде всего норм, касающихся прав и свобод человека, во внутреннем праве России. В этом плане президентский проект слабее, уступает проекту Конституционной комиссии и действующей Конституции.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

В президентском проекте должным образом не определено место международного права в системе права РФ и не гарантирован приоритет международно-правовых норм, прежде всего норм, касающихся прав человека, над противоречащими международным обязательствам РФ нормами внутреннего права. В проекте отсутствуют какие-либо положения о принципах внешней политики РФ. Положения проекта, касающиеся применения вооруженной силы, не соответствуют действующему международному праву.

В проекте отсутствуют положения, определяющие условия и порядок осуществления международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации.

Неудовлетворительны положения проекта, касающиеся порядка заключения и прекращения международных договоров РФ.

2. В ст. 8 президентского проекта говорится, что основные права и свободы гарантируются «согласно Всеобщей декларации прав человека и общепризнанным принципам и нормам международного права». Кроме того, в ст. 9 сказано, что права и свободы лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, гарантируются в соответствии с «общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ».

Вряд ли можно считать эти положения достаточными, прежде всего потому, что в ст. 8 и 9 ничего не сказано о месте соответствующих международных норм в системе права РФ. Не обеспечен приоритет таких норм над положениями внутреннего права. В этом отношении действующая Конституция предпочтительней, поскольку в ней по крайней мере провозглашено непосредственное действие норм, относящихся к правам человека, и обеспечено их преимущество перед законами РФ (ст. 32).

Проблема соотношения международного и внутреннего права встает не только в области прав человека. Она может затрагивать самые различные отношения. Поэтому предпочтительным представляется подход, принятый проектом ВС. Статья 3 проекта Верховного Совета содержит общую норму на этот счет. Проект ВС объявляет «общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные договоры Российской Федерации частью ее права».

Предусмотрено также, что «если ратифицированным международным договором РФ установлены иные правила, чем законом, то применяются правила этого международного договора».

Вместе с тем следует иметь в виду, что ст. 3 проекта Конституционной комиссии ничего не говорит о необходимости официального опубликования договоров, обладающих верховенством над законом. Эта статья оперирует понятием «право РФ», статус которого в проекте четко не определен. Проект не содержит каких-либо прямых указаний на верховенство «права РФ», в том числе договоров, заключенных федеральными властями, на всей территории РФ. Это ведет к тому, что договоры, заключенные федеральными

властями, будут считаться частью «права» страны, но в тоже время могут не рассматриваться как «имеющие верховенство» на всей территории РФ.

Указанные недостатки могут быть устранены следующей редакцией соответствующей статьи:

«Общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные и официально опубликованные международные договоры РФ являются частью права РФ, обладающей верховенством на всей территории РФ. Если ратифицированным и официально опубликованным договором РФ установлены иные правила, чем законом, то применяются правила этого международного договора».

Следует подумать также о необходимости конституционного механизма разрешения споров по вопросам, связанным с определением того, какие «общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные и официально опубликованные международные договоры РФ» составляют часть «права РФ». В связи с этим статью о полномочиях Конституционного Суда можно было бы дополнить положением о том, что Конституционный Суд РФ дает заключения о том, являются ли те или иные принципы и нормы международного права непосредственно действующей частью права РФ).

3. Президентский проект содержит три важных положения, регулирующих вопросы, в той или иной степени связанные с использованием вооруженных сил, объявлением военного положения или объявлением войны. Статья 68 проекта допускает «право ведения войны» в случае отражения «агрессии против РФ». Согласно ст. 76 Президент вводит военное положение в «условиях агрессии против РФ». Статья 96 предусматривает, что Совет Федерации «решает вопросы войны мира».

С точки зрения международного права формулировки ст. 68 и 76 неудовлетворительны, поскольку они предполагают применение вооруженных сил или введение военного положения в связи с «агрессией». Однако согласно общему международному праву и Уставу ООН только «вооруженное нападение» порождает право на индивидуальную и коллективную самооборону и соответственно применение вооруженных сил. Следует при этом иметь в виду, что понятие «агрессия» значительно шире понятия «вооруженное нападение»: агрессия может иметь различные формы, в том числе и такие, которые не связаны с применением вооруженных сил. Соответственно не всякая «агрессия» порождает право на самооборону и принятие мер вооруженного характера.

В отличие от ст. 68 и 76, определяющих хоть какие-то параметры действий в рассматриваемой сфере регулирования, ст. 96 не содержит каких-либо указаний на то, в каких ситуациях и как Совет Федерации будет решать «вопросы войны и мира».

4. Статьи президентского проекта, касающиеся заключения международных договоров, требуют новой редакции, учитывающей соответствующие положения права международных договоров. Статью 75 следует сфор-

мулировать следующим обрезом: Президент РФ «ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подлежащие ратификации; заключает международные договоры РФ, не подлежащие ратификации». Параграф 1 ст. 96 следует сформулировать следующим образом: «ратифицирует и прекращает действие международных договоров РФ».

Во избежание последующих конституционных конфликтов целесообразно на конституционном уровне определять те международные договоры, которые подлежат ратификации. В этом плане следует воспринять подход проекта ВС, закрепленный в ст. 86.

#### IX. ПРИЛОЖЕНИЯ<sup>1</sup>

В Приложении 1 говорится о сходной с нашей — кризисной ситуацией во Франции, когда Президент де Голль показал, что спокойствие и стабильность страны выше неких юридических схем и ложно понятой конституционности.

В Приложении 2 дана сводная таблица конституционного положения президентов в ряде демократических государств. При этом государства подобраны с таким учетом, чтобы показать весь спектр наиболее распространенных моделей — от «сильного» до «слабого» президента.

#### *Приложение 3*

### **Сравнительно-правовой анализ президентского проекта Конституции Российской Федерации и Конституции США 1787 г.**

Проведение такого сравнительного анализа возможно по нескольким причинам, несмотря на то, что президентский проект Конституции РФ, датированный 1993 годом, и Конституцию США разделяет более двух веков.

Во-первых, президентский проект инкорпировал практически все основные достижения человеческой цивилизации в области государственного и конституционного строительства, среди которых теоретикам, юристам-практикам, политикам США принадлежит далеко не последнее место.

Во-вторых, принципы демократического функционирования государственной власти в США на базе всеобщих выборов и многопартийной системы уже прошли проверку практикой и явились образцом для целого ряда более поздних демократических конституций других стран.

---

<sup>1</sup> Приложения к материалу ИГП РАН даются в сокращении. Приложение № 1 — Принятие и порядок изменения Конституции Франции. Приложение № 2 — таблица о сравнении статусов и пономочий президента по конституциям зарубежных стран. — *Примеч.ред.*



В-третьих, президентский проект Конституции РФ включает три основных политико-правовых принципа, которые положены в фундамент конституционной системы США: принцип разделения властей, федерализм и конституционный надзор.

Обе конституции были задуманы их авторами как жесткие, требующие достаточно сложной процедуры для внесения в них изменений. В американской Конституции предусмотрены два способа одобрения проекта поправок к конституции и два способа ратификации одобренного проекта: поправки предлагаются 2/3 членов обеих палат или 2/3 законодательных собраний штатов, по ходатайству которых созывается специальный Конвент для принятия поправок. Для вступления в силу в качестве составной части федеральной Конституции США эти поправки должны быть затем ратифицированы либо 3/4 законодательных собраний штатов, либо специальными конвентами в 3/4 штатов. Все поправки — а их было принято XXVI — приняты способом «конгресс — легислатуры», кроме одной — XXI поправки, отменявшей XVIII поправку, — которая была принята способом «конгресс— конвенты».

По президентскому проекту Конституции РФ поправки к ней (ст. 131), а также предложения о пересмотре раздела 1 могут вносить Президент РФ, Правительство РФ, субъекты Федерации и группы депутатов Федерального Собрания численностью не менее 1/10 от общего числа депутатов одной из палат. Причем для принятия решения необходимо участие в заседании каждой палаты не менее 4/5 от общего числа депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания. Чтобы быть принятыми, поправки должны быть одобрены не менее 2/3 общего числа депутатов каждой палаты Федерального Собрания и вступают в силу после их ратификации 2/3 субъектов Федерации. Нетрудно заметить, что предлагаемая в президентском проекте процедура во многом повторяет порядок, установленный в ст. 7 Конституции США для изменения федеральной Конституции этого государства.

Вместе с тем в президентском проекте предусмотрено положение, которого не знает американский основной закон, а именно: не могут быть предметом поправок или пересмотра положения главы 1 Конституции «Общие положения. Права и свободы человека». Если предложение об изменении главы 1 Конституции поддержано 2/3 голосов от общего числа депутатов каждой из палат Федерального Собрания, то согласно положениям ст. 132 проекта 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. По канонам функционирования государственного механизма и конституционной системы такие попытки изменения Конституции, по сути, влекут конституционный кризис, связанный с роспуском высшего представительного органа государства.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Итак, в обоих случаях очевидно стремление авторов конституций к стабильности системы государственных и конституционных принципов, институтов и норм, закрепленных основным законом государства.

Если говорить о структуре документов, то президентский проект Конституции РФ и Конституция США значительно отличаются.

Президентский проект Конституции РФ состоит из трех разделов: первый — подразделенный на 9 глав, включающих 133 статьи; второй — содержащий положения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, и третий — содержащий переходные положения. Формулировки президентского проекта предельно лаконичны, статьи небольшие по объему, закрепляющие, как правило, определенные императивные нормы и принципы, не оставляющие места для двусмысленного или альтернативного их толкования.

Американская конституция включает преамбулу, семь статей, подразделяемые на разделы, и 26 поправок, в том числе Билль о правах, составляющий первые 10 из них. За исключением очень небольшого количества конкретных норм, этот документ сформулирован в общих положениях, являясь скорее сводом принципов конституционной системы, нежели исчерпывающим «путеводителем» по государственно-политической системе Соединенных Штатов. Реально эта система складывалась, и ее составные части институировались помимо текста Конституции. Из текста американской Конституции нельзя, например, уяснить структуру правительства США, какие министерства и ведомства его образуют. Общеизвестна громадная роль в государственной жизни таких институтов, как аппарат Белого Дома, Совет национальной безопасности, постоянные комитеты палат конгресса и многих других, но все они были созданы и функционируют помимо Конституции.

Такое различие по структуре документов и юридическим формулировкам следует объяснять не только тем, что у авторов президентского проекта Конституции РФ была возможность опираться на правовые стандарты, выработанные и апробированные как на внутригосударственном, так и на международном правовом уровне в течение продолжительного исторического отрезка времени. Это особенно относится к положениям раздела 1 президентского проекта Конституции РФ. «Отцы-основатели» американской Конституции были в этом отношении действительно «первопроходцами». Но это различие следует объяснить также и принадлежностью авторов этих двух документов к двум разным историческим школам или правовым семьям: Россия традиционно тяготела к романо-германской правовой семье с ее приоритетным отношением к позитивному закону; США — типичная — во всяком случае в период выработки основного закона — страна общего права, согласно которому смысл закона, его истинное содержание определяется в конечном итоге представителями юридической профессии — в первую очередь судьями — в процессе его толкования и применения. Возможно, для менталитета континентального юриста это и может

показаться аномалией, но факт очевиден: своей жизнеспособностью в течение более двух веков Конституция США обязана тем общим, иногда «туманным» или двусмысленным формулировкам, в которых она изложена, и последующей кропотливой работе профессиональных юристов (главным образом, но не только им) по ее уточнению и толкованию применительно к конкретным социально-экономическим, политическим и правовым нуждам государства.

Указанное выше различие делает практически невозможным да и нецелесообразным постатейный сравнительный анализ Конституции США и президентского проекта Конституции РФ, однако, если говорить об основных принципах и институтах, то такое сравнение может оказаться весьма полезным. Представляется, что в качестве объекта сравнения могут быть, в частности, выделены три принципа: разделение властей, федерализм, конституционный надзор.

**Принцип разделения властей.** Этот принцип не сформулирован прямо в Конституции США, однако он нашел закрепление в целом ряде ее положений. В американском варианте ставший классическим, сформулированный Ш. Монтескье принцип преобразовался в принцип «сдержек и противовесов», что означает на практике не столько собственно разделение трех властей — законодательной, исполнительной и судебной, — сколько разграничение одних и тех же полномочий между тремя основными ветвями власти. В качестве примера такого разграничения полномочий можно привести полномочие по назначению основных федеральных должностных лиц в США. Согласно ч. 2 раздела 2 ст. II Конституции США президент «по совету и с согласия сената» — верхней палаты Конгресса США — назначает послов, других официальных представителей и консулов, судей Верховного Суда США и всех других должностных лиц Соединенных Штатов, назначение которых Конституцией не предусматривается в ином порядке и должности которых устанавливаются законом; но Конгресс может законом предоставить право назначения таких нижестоящих должностных лиц, каких сочтет уместным, президенту единолично, судам или главам департаментов.

Установленная в ч. 2 раздела 2 процедура назначения осуществляется в две стадии: сначала президент подбирает кандидата, предварительно назначает его и предлагает Сенату кандидатуру для утверждения; сенат затем обсуждает кандидатуру и 2/3 голосов присутствующих сенаторов утверждает президентское назначение, низшие должностные лица, чьи посты могут быть созданы актом Конгресса, назначаются без «совета и согласия сената» единолично президентом, главами министерств и ведомств или судами.

Таково разграничение этого важного полномочия между исполнительной и законодательной властью. Оно, однако, имеет немаловажное значение и для судебной власти, независимость которой, с одной стороны, обеспечивается пожизненным назначением федеральных судей и членов Верховного Суда США, их несменяемостью, но с другой стороны, оказывается под влиянием факта формирования корпуса федеральных судей главой ис-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

полнительной власти и конгрессом. В качестве «противовеса», возможности определенного «противостояния» законодательной и исполнительной власти следует рассматривать полномочие федеральных судов и особенно Верховного Суда США осуществлять судебный контроль за правотворческой деятельностью этих органов через механизм конституционного надзора.

Нетрудно заметить, что эта американская схема была в определенной степени реципирована авторами президентского проекта РФ: она закреплена, с некоторыми модификациями, в ст. 78, 94 и 95 проекта. Согласно этим положениям Совет Федерации — верхняя палата Федерального Собрания — по представлению Президента РФ назначает на должность Председателя Правительства РФ, судей Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего Арбитражного Суда Федерации, федеральных судей в составе Высшего судебного присутствия Федерации, Генерального прокурора РФ. Совет Федерации рассматривает также предложенные Президентом РФ кандидатуры в Совет Безопасности Российской Федерации. Из текста проекта Конституции неясно, требуется ли для назначения вышеназванных должностных лиц простое или квалифицированное большинство депутатов обеих палат Федерального Собрания.

Так же как и в американском варианте несменяемые, но назначаемые президентом и парламентом судьи, имеют в своем распоряжении в качестве своего рода «противовеса» чрезмерному усилению этих двух органов власти полномочия по проверке на конституционность принимаемых ими законов и указов.

**Исполнительная власть** — прямо закреплена как сильный и важный институт в обоих документах. Различие состоит в нормах ее организации. По Конституции США — это президентская республика, вся полнота исполнительная власти в которой предоставляется, согласно положениям ст. 2 основного закона, президенту страны. Президент избирается сроком на четыре года и может быть переизбран, им может стать лицо, достигшее 35 лет и проживающее на территории США не менее 14 лет.

Согласно положениям ст. 105 президентского проекта Конституции РФ исполнительную власть в Российской Федерации возглавляет Правительство РФ, в формировании которого участвует законодательный орган — Федеральное Собрание (его палата — Совет Федерации) и глава государства, высшее должностное лицо в РФ (согласно определению ст. 70) — Президент Российской Федерации (ст. 106, 107). С точки зрения формы правления Российская Федерация по проекту Конституции является парламентской республикой. Однако та активная роль, которая отведена проектом в организации и функционировании исполнительной власти Президенту РФ, позволяет говорить о некоем смешанном, «гибком» варианте формы правления, реальное содержание которой будет определяться соотношением политических сил, как это, например, имеет место во Франции.

Положения ст. 106 проекта Конституции РФ дают Президенту право роспуска высшего представительного органа государства — Федерального Собрания, если последним не будет назначен на совместном заседании палат Председатель Правительства после двукратного отклонения предложенной Президентом кандидатуры Советом Федерации. Президент РФ (ст. 107) назначает на должность и освобождает от должности федеральных министров и принимает их отставку. Правительство действует на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и указов Президента РФ, принимая постановления и распоряжения, обеспечивая их выполнение. Российский Президент, таким образом, активно задействован в структуре исполнительной власти государства.

Правительство РФ имеет традиционные для подобного рода федеральных органов исполнительной власти полномочия: это финансы (разработка федерального бюджета, обеспечение единой финансовой, кредитной и денежной политики, оборона, меры по обеспечению обороны страны и государственной безопасности), внешняя политика — ее реализация (ст. 109 проекта). На Правительство возлагается также осуществление согласованных с субъектами Федерации мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Советом Федерации по представлению Президента РФ (ст. 3). Совет Федерации по представлению Президента или по предложению депутатов палаты может выразить недоверие Правительству РФ. Постановление о недоверии Правительству принимается Советом Федерации большинством от общего числа депутатов. Если представление Президента РФ 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. Проект Конституции РФ со всей очевидностью обрисовывает очень сильную фигуру Президента не только как главы государства, но и как принципиальный фактор в формировании и функционировании органов исполнительной власти.

Американская конституция, предоставляя исполнительную власть президенту, не раскрывает всего спектра его полномочий. Прямо указанные в разд. 2 и 3 статьи II полномочия Президента США скорее указывают на его статус в качестве главы государства: он является главнокомандующим армии и флотом США и милицией отдельных штатов, осуществляет помилование за преступления против США, «с совета и согласия сената» заключает международные договоры, назначает послов, консулов, федеральных судей, высших должностных лиц США, заполняет вакансии, в период между сессиями сената предоставляет Конгрессу информацию о положении Союза и рекомендует к рассмотрению меры, которые он сочтет необходимыми

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

или целесообразными, имеет право в чрезвычайных случаях созывать одну или обе палаты Конгресса.

Фактически все полномочия Президента США на основе анализа текста Конституции, судебных решений и доктрины можно разбить на три основные группы. В первую группу входят полномочия президента, прямо предусмотренные Конституцией (разд. 2 и 3, ст. II); они уже были перечислены выше. Вторую группу составляют полномочия, которые считаются «подразумеваемыми» или «присущими» президенту как главе государства. Эти полномочия не перечислены в Конституции, они выводятся из ее духа, из потребностей практической политики, например, право президента на «привилегию исполнительной власти» или на заключение исполнительных соглашений. Третью группу, обширную и постоянно увеличивающуюся, составляют полномочия Президента, которые делегируются ему Конгрессом. Принцип разделения властей предполагает возможность делегации Президенту только административных полномочий. В действительности Конгресс делегирует Президенту и законодателям полномочия, для обоснования чего была разработана теория о его «общенациональном мандате».

Большинство полномочий, которые Президент США получил в процессе доктринально-концептуального и прикладного развития конституционных норм и принципов, предоставляются российскому Президенту собственно Конституцией (в данном случае ее проектом). Хотя некоторые из этих полномочий Президента РФ были бы отнесены американской правовой доктриной к компетенции судебных органов власти. Так, гарантом Конституции США, в узком практическом смысле, ибо ее гарантом является вся система государственных органов и принципы их деятельности, формально выступает орган конституционного надзора — Верховный суд США, а не Президент, как это зафиксировано в ст. 70 президентского проекта Конституции РФ. Споры между государственными органами Российской Федерации и субъектами Федерации ст. 80 проекта также относит к ведению Президента РФ. В США такие споры, т.е. споры между органами федерации и штатами, рассматриваются и решаются тем же Верховным судом США. Правом приостановления действий нормативных актов, противоречащих Конституции США, обладают только суды. Считается, что экспертную оценку о наличии такого противоречия могут дать только профессиональные юристы. Проект Конституции оставляет это право за Президентом РФ (ст. 80).

В остальном полномочия Президента согласно проекту Конституции отражают традиционный статус и круг ведения главы государства: это высшее должностное лицо (ст. 70), порядок избрания которого определяется федеральным законом (ст. 71) (в США этот порядок определен, правда, в тексте самой Конституции), обладающее неприкосновенностью (ст. 81), должность которого несовместима с депутатским мандатом (ст. 71), а полномочия прекращаются в случае отставки, невозможности осуществления принадлежащих ему полномочий, смерти или отрешения от должности (ст. 83). Если говорить об аналогиях с американской конституцией, то за ис-

ключением положения о предоставлении заключения о наличии оснований для отрешения Президента РФ от должности, которое дает Высшее судебное присутствие, процедура подобного отрешения Президента от власти (импичмент) одинаков по Конституции США 1787 г. и президентскому проекту Конституции РФ. В США импичмент возбуждается Палатой представителей, и решение об отрешении Президента от должности принимается Сенатом США (разд. 3 ст. 1). Согласно проекту Конституции РФ обвинение выдвигается Государственной Думой, решение об импичменте принимается Советом Федерации.

**Законодательная власть** — согласно положениям обоих рассматриваемых документов возлагается на двухпалатный парламент. В США — это Конгресс, состоящий из Палаты представителей и Сената. По президентскому проекту Конституции РФ — это Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации. Одна из палат включает определенное количество представителей от каждого субъекта Федерации: в состав Сената США входят по 2 сенатора от каждого штата; в Совет Федерации избирается по 2 депутата от каждого субъекта Федерации. Палата представителей США и Государственная Дума избираются по территориальным избирательным округам, т.е. представляют не субъектов Федерации, а население государства в целом. Закон о перераспределении мест в Конгрессе от 1929 г., дополненный в 1941 г., зафиксировал численность Палаты представителей в 405 депутатов. Согласно положениям ст. 85 проекта Конституции РФ Государственная Дума состоит из 300 депутатов. Совет Федерации и Государственная Дума избираются одновременно сроком на четыре года (ст. 86 проекта).

Конституция США установила для Палаты представителей двухлетний срок полномочий (разд. 2 ст. 1). Все ее члены переизбираются в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года. Однако срок полномочий Палаты представителей исчисляется не со дня выборов, а со дня начала первой сессии вновь избранного Конгресса. В настоящее время такая сессия начинается 3 января следующего после выборов года и истекает в тот же день два года спустя. Следует особо подчеркнуть, что срок полномочий палаты представителей совпадает со сроком полномочий всего Конгресса.

В то же время Президент избирается сроком на четыре года, а сенаторы на шесть лет (в отличие от Палаты представителей Сенат США является постоянно действующим органом — его состав согласно разд. 3 ст. 1 обновляется каждые два года на 1/3, т.е. на 6 лет избираются сенаторы, но не Сенат). Таким образом, «отцы-основатели» сделали выборы палат и Президента отдельными и несовпадающими во времени, для того чтобы обеспечить преемственность власти. При таком подходе в самое невыгодное положение попала именно Палата представителей, так как срок ее полномочий настолько краток, что она практически едва успевает себя организационно оформить, как наступают очередные выборы. Предельная краткосрочность

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

полномочий палаты приводит, наряду с прочим, к тому, что конгрессмены постоянно озабочены проблемой переизбрания, что, безусловно, не способствует повышению их квалификации как законодателей.

Состоящий из 18 частей раздел 8 ст. 1 Конституции США содержит положения, которые в своей совокупности определяют сферу предметной законодательной компетенции Конгресса, а в отдельных случаях устанавливает некоторые условия и ограничения.

**Полномочия Конгресса в сфере финансов и налогообложения** определен общим образом в ч. 1, 2, 5 и 6 раздела 8 Конституции США. Конституция наделяет Конгресс правом устанавливать налоги, сборы, пошлины, акцизы, взимать их, регулировать порядок взимания.

По президентскому проекту Конституции РФ полномочия Федерального Собрания в сфере финансов и налогообложения отнесены как к совместному ведению Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 92 — принимают федеральный бюджет и утверждают отчет о его исполнении), так и к ведению только одной палаты — Государственной Думы, которая устанавливает федеральные налоги и сборы, осуществляет контроль за денежной эмиссией (ст. 99 проекта).

**Регулирование торговли** между отдельными штатами и иностранными государствами, так называемая клаузула о торговле — является главным источником постоянно расширяющихся регулятивных полномочий федерального правительства в сфере экономики и недвусмысленным ограничением соответствующих прав органов власти в штатах.

В настоящее время после многочисленных судебных толкований конституционное понятие «торговля», приравненное по значению к понятию «коммерческое сношение», включает любые формы передвижения лиц и вещей в целях получения прибыли или безвозмездно через границы штатов, любой вид коммуникаций, передачи информации с коммерческой целью или из иных соображений, любой вид коммерческих переговоров, которые могут повлечь транспортировку лиц или собственности, услуг или энергии через границы штатов; к «торговле» приравнены добыча полезных ископаемых и функционирование промышленных предприятий; в это понятие были включены регулирование заработной платы, установление продолжительности рабочего дня и многие другие социально-экономические функции государства. Короче говоря, ррасширительное толкование положения о торговле постепенно включило в сферу действия регулятивных полномочий Конгресса практически все аспекты экономической жизни США.

В круге ведения высшего законодательного органа по президентскому проекту Конституции РФ нет упоминания о подобном полномочии — регулировании торговли между субъектами Федерации и с иностранными государствами. Возможно, авторы проекта сочли нецелесообразным закрепить это полномочие на конституционном уровне. Вместе с тем представляется, что в период перехода к рыночной экономике и формирования цивилизованных торговых отношений между субъектами Российской Федерации и с



иностранными государствами предоставление центральным органам власти: федеральному законодательному органу или федеральным исполнительным органам подобного полномочия в Федеральной Конституции способствовало бы их авторитетному руководству этими процессами.

**Регулирование порядка приобретения гражданства США** отнесено частью 4 разд. 8 Конституции к ведению Конгресса, который устанавливает «единообразные правила натурализации», что является исключительным полномочием федерального Конгресса, так как штаты лишены права предоставления американского гражданства иностранцам.

По президентскому проекту Конституции РФ приобретение российско-го гражданства, а также добровольный отказ от него регулируется федеральным законом (ст. 38). Поскольку принятие федеральных законов — это прерогатива Федерального Собрания (см. ст. 92 проекта), то решение вопросов гражданства в Российской Федерации также относится к кругу ведения законодательного органа.

Кроме уже названных полномочий федеральный Конгресс США согласно тексту конституции осуществляет регулирование банкротства (ч. 4, разд. 8), устанавливает единицы мер и весов (ч. 5, разд. 8), создает почтовые службы и почтовые пути (ч. 7, разд. 8), регулирует патентное и авторское право (ч. 8, разд. 8), создает нижестоящие федеральные суды и определяет их компетенцию (ч. 9, разд. 8). Важной частью внешнеполитических полномочий Конгресса является осуществление военных полномочий. Для реализации полномочий Правительства Конгресс издает законы (ч. 18, разд. 8, ст. 1 Конституции).

Президентский проект Конституции РФ относят к совместному ведению палат Федерального Собрания: принятие федерального бюджета и утверждение отчета о его исполнении; рассмотрение ежегодного послания Президента РФ; утверждение принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов Федерации; принятие федеральных конституционных законов; внесение поправок в Конституцию.

К исключительному ведению Совета Федерации относится: утверждение изменения границ между субъектами Федерации; утверждение конституционно-правового статуса субъектов Федерации; назначение по представлению Президента РФ Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству или о его отставке; назначает по представлению Президента на высшие судебные федеральные должности; ратифицирует и денонсирует международные договоры; решает вопросы войны и мира; устанавливает чрезвычайное положение и выносит постановление в связи с введением его Президентом РФ; решает вопрос об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами РФ. Совет Федерации решает вопрос об отрешении Президента РФ от должности (ст. 93, 94, 95, 96, 97).

Верхняя палата Федерального Собрания — Государственная Дума обладает исключительной компетенцией по следующим вопросам: законодательное регулирование по вопросам, отведенным к ведению РФ; установле-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

ние федеральных налогов и сборов, осуществление контроля за денежной эмиссией; учреждение наград и присвоение почетных званий, выдвижение обвинения против Президента РФ.

В обоих рассматриваемых случаях центральные федеральные органы власти наделены полномочиями в трех основных сферах: финансы, оборона государства и использование Вооруженных Сил за пределами страны, внешняя политика и порядок заключения и ратификации международных договоров. Однако, если в президентском проекте перечень принадлежащих представительному органу полномочий весьма конкретен, в нем отсутствуют двусмысленные или отсылочные положения, то реальный круг полномочий федерального Конгресса США, его фактические полномочия определяются не столько тем, что записано в самой конституции, а доктриной «подразумеваемых» полномочий, предложенной первоначально американскими политическими мыслителями, а затем сформулированной в ряде решений Верховного суда США.

Законодательный процесс — основная форма деятельности как Конгресса США, так и Федерального Собрания по президентскому проекту Конституции РФ.

Часть 1 разд. 7 ст. 1 Конституции США устанавливает условия и порядок возбуждения законодательного процесса в Конгрессе США. Под «законопроектами о государственных доходах» понимаются проекты законов о введении налогов. Такого рода законопроекты могут быть внесены только в Палату представителей. Все законопроекты по иным вопросам (даже такие, которые «попутно» устанавливают дополнительные поступления в федеральный бюджет) могут быть предложены Сенатом. Положение о том, что Сенат вправе соглашаться с предложенными законопроектами или вносить к ним поправки, означает, что в Сенат может быть внесен законопроект, по существу аналогичный предложенному Палатой представителей, но с изменениями или дополнениями сенаторов. Правом законодательной инициативы в США обладают члены палат, постоянные комитеты палат, а также Президент и главы федеральных министерств и ведомств.

Президентский проект Конституции РФ закрепляет право законодательной инициативы (в ст. 101) за Государственной Думой и Советом Федерации, депутатами палат Федерального Собрания, Президентом Российской Федерации, Правительством РФ и законодательными (представительными) органами 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, покрываемые за счет федерального бюджета (финансовые законопроекты), могут быть внесены в Федеральное Собрание не иначе, как по предложению Президента Российской Федерации или Правительства РФ. Очевидно, что финансовым законопроектам уделяется особое место в законодательном процессе по обоим документам: Конституция США допускает их рассмотрение и принятие только

верхней палатой Конгресса — Сенатом; президентский проект ограничивает круг субъектов, обладающих правом внесения подобных законопроектов на рассмотрение законодательного органа — Федерального Собрания.

Конституция США достаточно обстоятельно и конкретно регламентирует в ч. 2 разд. 7 ст. 1 порядок вступления законопроекта в силу. Конституция устанавливает, что законопроект приобретает в принципе силу закона после утверждения и подписания его президентом; в случае неутверждения законопроекта он вправе вернуть «его со своими возражениями». Таким образом, данное положение закрепляет за президентом то, что в конституционной практике называется правом вето.

Смысл рассматриваемого положения Конституции сводится к следующему.

Во-первых, объектом президентского вето являются все законопроекты, а также резолюции и решения, принимаемые совместно обеими палатами Конгресса. Во-вторых, если законопроекты и иные совместные документы принимаются простым большинством голосов присутствующих депутатов, составляющих кворум в каждой палате, то для преодоления президентских возражений требуется квалифицированное большинство каждой из палат; процедура преодоления вето, таким образом, намного сложнее, чем обычная законодательная процедура одобрения законопроектов. В-третьих, президент может отклонить или одобрить законопроект только целиком. В-четвертых, Конституция предоставляет президенту десятидневный срок для рассмотрения законопроекта, в который не засчитываются воскресенья. Подписание президентом законопроекта в течение десятидневного срока означает его одобрение и вступление в законную силу (промульгация); воздержание от подписи в течение названного срока, если он не прерван окончанием сессии Конгресса или досрочным перерывом в его работе, также означает одобрение законопроекта. В-пятых, в случае, если десятидневный срок прерван окончанием сессии или переносом заседания Конгресса, все законопроекты и совместные документы, не подписанные президентом, считаются отклоненными, как если бы глава исполнительной власти применил по отношению к ним свое право вето.

Примерно также складываются взаимоотношения между парламентом и Президентом Российской Федерации по проекту Конституции РФ. Согласно положениям ст. 103 проекта принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ 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 2/3 от общего числа депутатов каждой из палат, он подлежит подписанию и опубликованию в установленном порядке.

При внешней схожести процедуры использования президентского вето в двух документах их различает одна существенная деталь: американский

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

президент отклоняет и возвращает со своими возражениями законопроект, российский президент отклоняет или рассматривает вопрос о подписании закона. В данном случае неясно: идет ли речь о несовершенстве редакции ст. 103 проекта, или имеется в виду полномочие по предварительному контролю за законом, которыми наделены некоторые высшие должностные лица в других государствах, например, Президент Французской Республики?

**Судебная власть** — определяется в Конституции США положениями разд. 1 и 2 ст. III. Организация федеральных судов и их компетенция очерчены в Конституции США весьма скупо. Понятие «судебная власть» вообще не раскрыто в тексте основного закона, а вопросы организации федеральной судебной системы оставлены полностью на усмотрение законодателей. Конгресс вправе создавать любые нижестоящие (по отношению к Верховному суду США) федеральные судебные органы как в силу разд. 1 ст. III, так и в силу разд. 8 ст. I. Принципы организации федеральной судебной системы США, а также системы органов обвинения были заложены Законом о судостроительстве 1789 г.

Закон о судостроительстве 1789 г. установил трехзвенную судебную систему. Суды, включенные в эту систему — окружные, апелляционные и Верховный Суд, — в правовой доктрине считаются «конституционными», поскольку они образованы в силу предписания ст. III Конституции США. В дальнейшем по мере развития американского государства, Конгресс, используя свое право учреждать нижестоящие федеральные суды, создавал новые суды и изменял структуру уже созданных. Некоторые из вновь созданных судов считались «законодательными», поскольку они учреждались Конгрессом не в силу ст. III Конституции, а в силу разд. 8 ст. I, в соответствии с которым Конгресс может создавать любые нижестоящие федеральные суды, необходимые для надлежащей реализации законодательных полномочий Конгресса. Суды, отнесенные к категории «законодательных», — это суды специальной юрисдикции, управомоченные актом Конгресса разрешать споры в конкретных отраслях права. На членов таких судов не распространяется принцип несменяемости и недопустимости уменьшения жалования. На протяжении истории США создавались и реорганизовывались различного рода «законодательные» суды — налоговый, таможенный, претензионные (по конкретным видам исков) и др.

В настоящее время федеральная судебная система США представлена тремя группами судов — окружные, специальные и апелляционные — во главе с Верховным судом США.

Раздел 2 ст. III Конституции США определяет предметную юрисдикцию Верховного суда США и нижестоящих (конституционных) федеральных судов и закрепляет принцип участия присяжных в уголовном судопроизводстве. В отличие от многих других положений Конституции США раздел 2 ст. III изложен четко, недвусмысленно и вполне понятным языком. Из текста раздела следует, что федеральным судьям подсудны все дела и споры,

возникающие на основе Конституции, законов Соединенных Штатов (т.е. федеральных) и международных договоров, заключенных Правительством США. Это дела первой категории, т.е. категория дела определяется его характером. Дела второй категории объединены по признаку субъекта. К ним относятся:

- дела, стороной в которых выступает штат (возможность частного лица или даже иностранного государства возбуждать исковое производство против штата были существенно ограничены поправкой XI к Конституции);
- дела, в которых сторонами выступают граждане разных штатов;
- дела, касающиеся послов, консулов или иных официальных представителей иностранного государства, надлежащим образом аккредитованных в США;
- дела, в которых сторонами выступают граждане одного штата, претендующие на право пользования землями, предоставленными другими штатами (упоминание в Конституции такого рода дел объяснялось активным процессом захвата и освоения западных земель).

Юрисдикция всех федеральных судов имеет ограниченный характер в том смысле, что эти суды принимают к производству дела, возникшие на почве лишь федеральных законов, т.е. актов Конгресса, законодательные полномочия которого ограничены перечнем, содержащимся в ст. I Конституции. Перечислением полномочий федерального правительства, включая его судебную ветвь, «отцы-основатели» намеревались оградить права и прерогативы штатов.

В президентском проекте Конституции Российской Федерации понятие «судебная власть» отсутствует, оно заменено определением «правосудие», которому посвящена 7 глава проекта, уделяющая особое внимание гарантиям независимости судей и процессуальным гарантиям граждан. В ст. 1 указывается, что судоустройство в Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральными конституционными законами. В проекте установлены в общем виде круг ведения и правовое положение высших судебных инстанций: Конституционного Суда Федерации (ст. 121), Верховного Суда Федерации (ст. 122), Высшего Арбитражного Суда Федерации (ст. 123) и Высшего судебного присутствия Федерации (ст. 125).

Если сравнивать определенную Конституцией США и президентским проектом судебные системы, то очевидно включение в систему «судебной власти» или «правосудия» во втором случае не судебных, а квазисудебных органов, которые американскому судоустройству неизвестны. Даже Верховный суд США, являющийся органом конституционного надзора, не возьмется рассматривать основания для отрешения от должности Президента США, ибо это неминуемо означает «погружение» в политическую борьбу. Являясь судом общей юрисдикции, Верховный суд США традиционно уходит от рассмотрения политических споров, но решает только вопросы права. Специально разработанная судом «доктрина политического вопроса» позволяет ему не принимать к рассмотрению дела, связанные с потен-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

циальной опасностью, «проявления неуважения к другим ветвям власти». И это тоже является составной частью принципа разделения властей, элементом системы «сдержек и противовесов».

**Федерализм** — наряду с принципом разделения властей — является также важным фактором функционирования конституционной системы США. Проблема федерализма, как никакому другому вопросу, много внимания уделено в президентском проекте Конституции Российской Федерации, главе III, разделе втором, включающий договоры о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации.

Конституция США нигде не упоминает федерализм, однако его принципы являются ключевыми для той формы государственного устройства США, которая с ратификацией конституции пришла на смену конфедерации. Не упоминая «федерацию» текстуально, основной закон предполагает ее во многих своих положениях. Так, конституция сама по себе без поправок, достаточно подробно определяет статус союза и его субъектов, разграничив компетенцию федерального правительства (в лице его высших органов) и штатов и установив соотношение прав федерации и составляющих ее штатов. Соответствующие предписания содержатся в ст. I, III, IV и VI. Анализ этих статей позволяет очертить формальные рамки предметной компетенции союза, в смежных сферах — параметры «совпадающих» полномочий союза и штатов, а за этими пределами — «сохраняемые», «остаточные» права субъектов федерации. Конституция содержала также перечень определенных запретов, адресованных как союзу, так и штатам, а некоторые из них адресовались только штатам. В 1791 г. сила принята X поправка к Конституции США, которая гласила: «Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом». Цель принятия этой поправки состояла в том, чтобы рассеять опасения сторонников прав штатов и последовательной охраны буржуазно-демократических прав и свобод граждан, что центральное правительство сможет беспрепятственно посягать на права, не перечисленные в Конституции.

Американская конституция, установив систему дуалистического федерализма, в его основу положила, на первый взгляд, жесткое разграничение сфер компетенции союза и штатов. Раздел 8. ст. 1 содержит перечень предметов правового регулирования, относящихся к исключительной компетенции федерального правительства. Все остальные предметы регулирования, не упомянутые в перечне, согласно поправке X относятся к компетенции штатов. Важнейшие из них — проведение выборов; регулирование внутриштатной торговли; установление системы органов местного управления; организация здравоохранения, правосудия, охраны общественного порядка; принятие и изменение законов и конституций штатов.

Однако эта схема разграничения полномочий между союзом и штатами в конституционной практике дополняется рядом корректирующих положений, своим существованием «обязанных» в первую очередь расплывчатости формулировок самой конституции. Так, огромное значение для расширения реального объема полномочий федерального правительства приобрела заключительная часть разд. 8 ст. 1, позволяющая закрепить принцип «подразумеваемых» полномочий, в соответствии с которым все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся к компетенции союза и штатов; к их числу относится принятие законов и их применение, налогообложение, расходование денег на поддержание «всеобщего благоденствия», займы, организация правосудия, регулирование организации и деятельности банков и корпораций, приобретение собственности для общественных целей. Устанавливая определенные запреты для федерального правительства в его деятельности по отношению к штатам (разд. 9, ст. 1), конституция одновременно запрещает штатам определенные действия: вступать в международные договоры, выпускать деньги, содержать вооруженные силы в мирное время, принимать законы, нарушающие договорные обязательства, устанавливать налоги на импортируемые товары, лишать граждан «равной защиты законов» и права голосовать, нарушать федеральную институцию и не исполнять федеральные законы.

Таким образом, граница между сферами компетенции союза и штатов даже с точки зрения буквы основного закона не обладает абсолютной определенностью. На практике она весьма подвижна, и фактические отношения между федеральной администрацией и штатами развиваются по линии постоянно возрастающего централизма.

В президентском проекте Конституции РФ Российская Федерация провозглашается федеративным государством, в состав которого входят шесть видов субъектов: республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Субъекты Федерации состоят из самоуправляющихся территориальных общностей и самостоятельно определяют свое территориальное устройство.

В проекте выделены три вида полномочий Федерации и ее субъектов: вопросы, относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации, полномочия, относящиеся к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, полномочия, оставленные Конституцией и договорами за субъектами Федерации.

В ст. 65 проекта определен порядок действия Конституции РФ, федеральных конституционных законов, кодексов, основ законодательства на территории Российской Федерации. Согласно положениям проекта: «Федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон». Таким обра-

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

зом, проект закрепляет примат федерального права над правом субъектов Федерации по вопросам, отведенным к ведению федеральных органов государственной власти.

**Конституционный надзор** — это третий основополагающий принцип функционирования американской конституционной системы. Однако проведение сравнительного анализа функционирования института конституционного судебного надзора в США и в Российской Федерации по формальным параметрам не представляется возможным. Ибо, во-первых, модель конституционного контроля, действующая в Соединенных Штатах, не является конституционным институтом в прямом смысле: на базе толкования основного закона страны ее «оформил» Верховный суд США. Во-вторых, в США функцию конституционного надзора выполняет не специализированный квазисудебный орган, которым является Конституционный Суд Российской Федерации, а суд общей юрисдикции — Верховный суд США. Однако сама идея обеспечения верховенства основного закона, соответствия ему не только нормативных актов, но и постановлений и подзаконных актов, а также судебных решений является тем идеалом, к которому стремились авторы обоих документов.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

### Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по проекту Конституции Российской Федерации от 20 мая 1993 г.<sup>1</sup>

Председателю  
Верховного Совета  
Российской Федерации  
Хасбулатову Р.И.

Высший Арбитражный суд ознакомился с проектами Конституции (Основного закона) Российской Федерации, представленными Конституционной комиссией Российской Федерации и Президентом Российской Федерации.

В связи с этим при доработке проекта Конституции считали бы необходимым иметь в виду следующие предложения.

1. По нашему мнению, статья 3 проекта Конституционной комиссии является основополагающей, поскольку предусматривает верховенство закона, и должна быть сохранена в последующем в проекте.

Вместе с тем полагаем, что пункт 2 этой статьи носит скорее теоретический, а не правовой характер.

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 241. Л. 2–7.



В этом пункте не содержится механизма его практической реализации, в частности, не предусмотрены последствия указания на то, что противоречащие Конституции акты не имеют юридической силы. Поэтому считаем целесообразным исключить пункт 2 из статьи 3 проекта, имея в виду, что полномочия по отмене таких актов предусматриваются в законах о соответствующих органах.

При сохранении этого пункта полагаем возможным изложить его в следующей редакции:

«Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не подлежат применению на территории Российской Федерации и должны быть отменены в установленном законом порядке».

2. В статьях 8 и 9 проекта Конституционной комиссии отражены вопросы социальных и экономических основ государства, а в проекте Президента эти вопросы не регулируются.

Вместе с тем в проекте недостаточно полно отражены вопросы собственности. Поскольку право собственности является основой экономики государства, по нашему мнению, в статье 9 следовало бы предусмотреть все формы собственности, признаваемые и охраняемые государством, в том числе федеральную собственность (понятие федеральной собственности отсутствует в обоих проектах)

С учетом предлагаемой поправки считаем целесообразным сохранить в проекте статьи 8 и 9.

3. Представляется удачным, что в проекте Конституционной комиссии предусмотрено участие граждан в осуществлении правосудия. Вместе с тем предложенная в статье 54 проекта формулировка (участие граждан в суде присяжных) ограничивает права граждан, имея в виду, что законом могут быть предусмотрены и другие формы участия. В связи с этим считаем, что статья 54 проекта подлежит сохранению в следующей редакции:

«Гражданин РФ обязан участвовать в осуществлении правосудия в порядке, установленном законом».

То же самое относится к редакции пункта 2 статьи 106, предусматривающей, что обвиняемый имеет право на рассмотрение его дела судом присяжных, поскольку, с одной стороны, не по всем делам возможен суд присяжных, с другой стороны, в Законе о судопроизводстве могут быть установлены другие формы участия граждан в осуществлении правосудия.

Следовало бы в связи с этим предусмотреть право обвиняемого на рассмотрение его дела в порядке судопроизводства, установленного федеральным законом.

4. В проекте, представленном Президентом РФ, отсутствует норма о праве законодательной инициативы судов (статья 101), хотя традиционно в России судебная власть таким правом обладает, лишение судебной власти права законодательной инициативы ставит ее в неравное положение с законодательной и исполнительной властью.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

С учетом изложенного полагаем необходимым сохранить норму о праве законодательной инициативы, предусмотренную в статье 89 проекта Конституционной комиссии.

5. Положительным моментом в обоих проектах является указание на то, что правосудие осуществляется судом и судебная власть принадлежит судам.

Вместе с тем в обоих проектах отсутствует понятие системы судов и порядка ее формирования. Полагаем, что эти вопросы должны быть решены в проекте Конституции.

6. В проекте Конституции должно найти отражение равенство трех ветвей судебной власти при осуществлении правосудия: ни один суд не может обладать какими-либо правами по отношению к деятельности других судов.

Высшей судебной инстанцией по правоприменительной практике общих судов является Верховный Суд РФ, арбитражных судов — Высший Арбитражный суд РФ. Конституционный Суд РФ не может решать вопросы правоприменительной практики этих судов.

7. В проекте Конституции, как нам представляется, должны быть предусмотрены основные принципы деятельности всех судов. С этой точки зрения удачно изложены статьи 115–117 проекта Президента: независимость судей и подчинение их только закону, несменяемость судей и их неприкосновенность.

В Конституции не следует решать вопросы организации, полномочий и деятельности одного суда более широко по сравнению с другими судами (например, статья 100 проекта Конституционной комиссии).

Вопросы судоустройства и статуса судей из проекта Конституции целесообразно исключить и предусмотреть в соответствующих законах.

8. В главе XVII проекта Конституционной комиссии наряду с гражданским, уголовным и административным судопроизводством употребляется термин «хозяйственное судопроизводство» (ст. 99), а Высший Арбитражный суд РФ заменен Высшим хозяйственным судом РФ.

При доработке проекта Конституции необходимо иметь в виду, что в сложившейся системе законодательства Российской Федерации существуют гражданское, уголовное и административное судопроизводство. При этом гражданское судопроизводство установлено законами для общих судов и для арбитражных судов.

В связи с этим нет оснований для включения в проект Конституции понятия «хозяйственное судопроизводство».

Термин «хозяйственный суд» не охватывает все полномочия арбитражного суда. Арбитражный суд разрешает экономические споры и споры в сфере управления экономикой, т.е. полномочия арбитражного суда шире, чем рассмотрение хозяйственных споров. Арбитражному суду присущ принцип арбитражного судопроизводства. По этому же пути пошли большинство госу-

дарств — субъектов б. СССР, которые создали, так же как в России, арбитражные суды.

Поэтому представляется правильным сохранить в проекте Конституции Высший арбитражный суд РФ и арбитражные суды, как это и предусмотрено в проекте, представленном Президентом РФ.

При обсуждении вопроса о переименовании арбитражного суда следует иметь в виду, что традиционными для России являются коммерческие суды.

9. Нами поддерживается предусмотренная в проекте Президента идея создания Высшего судебного присутствия, объединяющего три направления судебной власти. Полномочия Высшего судебного присутствия должны определяться исходя из того, что оно решает вопросы, не подведомственные ни одному из судов. К ним относятся, в частности, толкование Конституции, разграничение в спорных случаях подведомственности (а не подсудности) споров между разными ветвями судебной системы.

Вместе с тем необходимо исключить из полномочий Высшего судебного присутствия рассмотрение дел о конституционности судебной практики, поскольку, как это уже указывалось ранее, соответственно, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный суд РФ являются высшими судебными органами, и никакой другой орган не вправе отменить решение каждого из этих судов.

При доработке проекта Конституции следовало бы иметь в виду, что процессуальное законодательство РФ понимает под подсудностью разграничение полномочий между судами одной ветви судебной власти, а под подведомственностью — между разными ветвями судебной власти.

10. Статья 108 проекта Конституционной комиссии, предусматривающая вопросы расследования дел о преступлениях и полномочий прокуратуры, не имеет отношения к главе «Судебная власть», а вопрос о федеральном следственном комитете не носит конституционного характера.

По нашему мнению, принятие Конституции РФ должно быть осуществлено таким способом, чтобы ни у кого не могло возникнуть ни малейшего сомнения в правомерности ее принятии или повода для вопроса о том, легитимным ли способом она принята.

**В.Ф. Яковлев**



ПАТРИАРХ МОСКОВСКИЙ И ВСЕЯ РУСИ  
АЛЕКСИЙ

М.А. Румянцев  
Генеральный секретарь  
26.05.93  
Служба орг. работы (бюро)

21 мая 1993  
№ 7685

119034 Москва, Чистый пер. 5

ОТВЕТСТВЕННОМУ СЕКРЕТАРЮ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
О.Г. РУМЯНЦЕВУ

Многоуважаемый Олег Германович!

В связи с опубликованием проекта Конституции Российской Федерации, считаю совершенно необходимым обратить Ваше внимание на содержание статей 62 и 65, в которых религиозные объединения отнесены к числу общественных.

Деятельность религиозных объединений носит особый характер. Они не могут быть поставлены в один ряд с общественными организациями.

В первоначальных вариантах проекта Конституции религиозным объединениям была посвящена отдельная глава и, очевидно, это было вполне оправдано. Однако в последующем эта глава была исключена и, по неизвестным причинам, религиозным объединениям был определен статус общественных объединений.

Сохранение такого положения в основном законе создаст многие коллизии и конфликты, поскольку религиозные объединения действуют в соответствии с каноническими уставами, которые не подлежат государственной регистрации. По действующему закону регистрируются только их гражданские уставы.

У Церкви, у религиозных объединений — имеются только им присущие цели и характер деятельности, и потому в будущей Конституции для них должно быть определено вполне самостоятельное положение.

По имеющейся у меня информации, к действующему в России закону О свободе вероисповеданий подготовлены изменения и дополнения, которые с полной определенностью отделяют религиозные объединения от государства и не относят их в число общественных объединений.

С искренним уважением

ПАТРИАРХ МОСКОВСКИЙ И ВСЕЯ РУСИ

1 ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 240. Л. 15.

**ОБРАЩЕНИЕ  
ФЕДЕРАЦИИ НЕЗАВИСИМЫХ ПРОФСОЮЗОВ РОССИИ  
от 21 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

**О конституционной реформе в России**

Президенту  
Российской Федерации  
Верховному Совету  
Российской Федерации  
Конституционной комиссии  
Российской Федерации

Социально-экономические и политические преобразования в России потребовали проведения конституционной реформы. Наряду с проектом, разработанным Конституционной комиссией, Президент Российской Федерации представил инициативный текст, предложив принять его за основу будущей Конституции. К завершению подготовки нового Основного Закона привлечены представители профсоюзов и объединений работодателей, политических партий, различных общественных движений.

Конституционная реформа становится главным политическим событием, затрагивающим коренные жизненные интересы и основные права граждан России.

В Совете Федерации Независимых Профсоюзов России, в профсоюзных организациях обсуждались подготовленные ранее проекты новой Конституции, обобщались экспертные заключения, предложения и замечания, проводились встречи с разработчиками конституционных проектов. ФНПР, представителями различных профсоюзных организаций неоднократно направлялись предложения на Съезд народных депутатов, в Верховный Совет, Конституционную комиссию Российской Федерации.

В связи с усилением политической напряженности вокруг проектов Конституции, порядка ее разработки и принятия в Совете ФНПР выработаны предложения по дальнейшему проведению конституционной реформы:

1. Разработка и обсуждение нового Основного Закона Российской Федерации должны осуществляться в правовом порядке, на условиях, не противоречащих законодательству. Результатом должен стать единый проект, согласованный с субъектами Федерации, различными государственными и общественными организациями.

2. Конституция будет близка и понятна каждому человеку, если начнется с основных прав человека и народа, а не с перечисления очередных идеологических фетишей о демократическом, правовом, социальном, светском государстве.

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 240. Л. 16–19.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

При этом не политические, а экономические, социальные, культурные права могли бы быть вслед за личными и гражданскими правами приоритетно изложены в конституционном перечне прав человека.

От ФНПР в Конституционную комиссию еще в сентябре 1990 года был направлен основной программный документ ФНПР — Декларация прав трудящихся. Ряд ее положений учтен и в соответствующих государственных декларациях, и в обоих проектах Конституции. Более внимательное обращение к этому документу и максимально возможное использование его положений способствовало бы обогащению будущего Основного Закона.

3. В интересах всех россиян должно быть закреплено федеративное устройство социального государства, равноправие в гражданстве и равноправие субъектов Федерации.

В России должна быть установлена форма государственного правления, сочетающая парламентские и президентские начала.

4. Преемственность социально-экономических прав человека труда, их повышение и гарантированность должны быть сохранены и более полно отражены в проекте новой Конституции.

В ней целесообразно закрепить следующие положения:

государство содействует созданию условий для полной и продуктивной занятости населения;

право на охрану труда и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;

право на свободный выбор рода занятий, профессии, места работы, на продвижение по работе с учетом трудового стажа и квалификации, на профессиональную независимость при выполнении трудовых обязанностей;

трудовой договор не может ухудшать условий, предусмотренных законодательством, коллективными договорами, соглашениями;

право на отказ от работы в случае, если она угрожает жизни и здоровью человека, производственной и окружающей среде;

право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом минимального размера, обеспечивающего достойное существование для работника и его семьи, на стимулирование добросовестного, инициативного, профессионального труда;

государство содействует коллективным переговорам, заключению и выполнению коллективных договоров и соглашений, разрешению коллективных и индивидуальных трудовых споров;

трудовое судопроизводство.

5. Конституция должна гарантировать общедоступность и бесплатность дошкольного, среднего, общего и среднего профессионального образования в государственных и местных образовательных учреждениях и предприятиях.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или местном образовательном учреждении и предприятии.

В Конституции должно быть закреплено право на охрану здоровья, в том числе на бесплатную квалифицированную медицинскую помощь в государственных и местных медицинских учреждениях.

6. В целях обеспечения прав граждан на объединение в профессиональные союзы необходимо укрепить конституционные гарантии деятельности профессиональных союзов.

7. Доработанный с учетом мнения Конституционного совещания и согласованный с Конституционной комиссией и Верховным Советом Российской Федерации единый проект Конституции должен вноситься Президентом Российской Федерации на утверждение высшего законодательного органа.

Предлагается изложить статью, закрепляющую правовое положение профсоюзов, в следующей редакции:

1. Профессиональные союзы образуются для выражения и защиты социально-экономических интересов, прав и свобод своих членов, содействия охране и улучшению условий их труда;

2. Профессиональные союзы вправе свободно осуществлять свою деятельность на предприятиях, в учреждениях. Гарантируются права профсоюзов на участие в предварительных консультациях при принятии нормативных актов по социально-экономическим вопросам, в коллективных переговорах и заключении коллективных договоров, соглашений, в организации и проведении коллективных действий, включая забастовки, в порядке, не противоречащем закону;

3. Профессиональные союзы независимы от политических партий, органов исполнительной власти и работодателей, им неподконтрольны и неподотчетны.

Профессиональные союзы имеют право пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, средствами информации на предприятиях, в учреждениях.

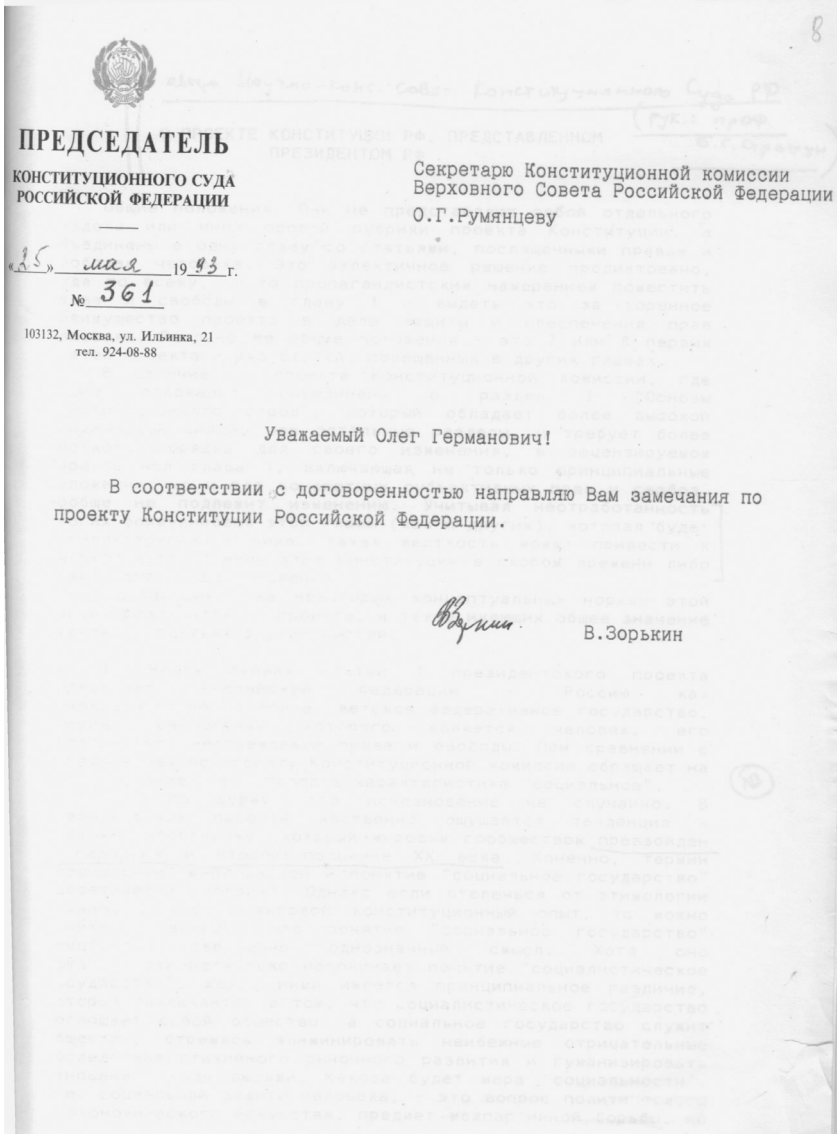
В целях более полного использования творческого потенциала общественных объединений и сохранения имеющихся у них конституционных прав дополнить проект Конституции положением о праве законодательной инициативы общественных объединений, действующих на всей территории Российской Федерации.

Новая Конституция призвана сохранить исторически сложившееся государственное единство России, укрепить правопорядок, обеспечить гражданский мир и согласие.

Профессиональные союзы готовы оказать содействие в обсуждении проекта Конституции в трудовых коллективах и в профсоюзной печати, в принятии нового Основного Закона и его реализации в интересах человека труда, всех граждан Российской Федерации.

**Принято на XV Пленуме  
Совета ФНПР 21 мая 1993 года**

III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним



<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 241. Л. 8-23.



## **О проекте Конституции, представленном Президентом Российской Федерации**

Материал Научно-консультативного совета  
при Конституционном Суде Российской Федерации  
от 24 мая 1993 г.

Общие положения. Они не представляют собой отдельного раздела или иной особой рубрики проекта Конституции, а объединены в одну главу со статьями, посвященными правам и свободам человека. Это эклектичное решение продиктовано, судя по всему, чисто пропагандистским намерением поместить права и свободы в главу 1 и выдать это за коренное преимущество проекта в деле защиты и обеспечения прав человека. Реально же общие положения — это 7 или 8 первых статей проекта и ряд статей, помещенных в других главах.

В отличие от проекта Конституционной комиссии, где общие положения объединены в раздел I «Основы конституционного строя», который обладает юридической силой, чем остальные разделы, и требует более жесткого порядка для своего изменения, в рецензируемом проекте вся глава 1, включающая не только положения, но и ряд конкретных субъективных прав и свобод, вообще не подлежит изменению. Учитывая неотработанность многих формулировок этой главы (как и других), которая будет проиллюстрирована ниже, такая жесткость может привести к необходимости отмены этой Конституции в скором времени либо к фиктивности ее положений.

Остановимся на некоторых концептуальных нормах этой части президентского проекта, а также имеющих общее значение отдельных статьях других частей.

1. Часть первая статьи 1 президентского проекта определяет Российскую Федерацию — Россию как демократическое правовое светское федеративное государство, высшими ценностями которого является человек, его достоинство, неотъемлемые права и свободы. При сравнении с определением по проекту Конституционной комиссии обращает на себя внимание, что пропала характеристика «социальное».

Судя по всему, это исчезновение не случайно. В президентском проекте явственно ощущается тенденция к чистому либерализму, который мировым сообществом превзойден в середине и второй половине XX века. Конечно, термин многозначен и понятие «социальное государство» теоретически оспоримо. Однако если отвлечься от этимологии термина и учесть мировой конституционный опыт, то можно прийти к выводу, что понятие «социальное государство» приобрело совершенно однозначный смысл. Хотя оно семантически несколько напоминает понятие «социалистическое государство», между ними имеется принципиальное различие, которое заключается в том, что социалистическое государство поглощает собой общество, а социальное государство служит обществу, стремясь элиминировать неизбежные отрицательные последствия стихийного рыночного развития и гуманизиро-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

вать отношения между людьми. Какова будет мера «социальности», т.е. социальной защиты человека, — это вопрос политического и экономического искусства, предмет межпартийной борьбы, но то, что определенный минимум этой защиты должен быть гарантирован конституционно, сегодня можно считать аксиомой или, по крайней мере, доказанной теоремой. Психологические же особенности нашего постсоциалистического общества требуют подходить к этому вопросу с особой осторожностью. Нельзя игнорировать и то обстоятельство, что демократические конституции последних десятилетий, как правило, характеризуют соответствующее государство как социальное.

2. Вызывает серьезные сомнения содержащийся в части первой статьи 5 рецензируемого проекта тезис о единстве государственной власти, представляемой и осуществляемой Президентом и тремя ветвями власти. Как известно, марксисты вслед за Ж.-Ж. Руссо выдвигали тезис о единстве власти, причем использовали его как антипод «буржуазному» разделению властей. Возникает вопрос: для чего понадобилось реанимировать эту идею? Получается, что поскольку парламент, правительство и суды олицетворяют ветви разделенной власти, то единство ее олицетворяется Президентом, который есть как бы ее ствол. Получается таким образом, что именно Президент есть носитель власти народа во всей ее полноте (как не вспомнить, что совсем недавно Н.Т. Рябов утверждал подобное применительно к Съезду народных депутатов). Власть в ее единстве должна осуществляться ее суверенным носителем народом непосредственно или через органы государства, никакой из которых не должен выходить за рамки своей ветви власти. Если глава государства не принадлежит ни к какой из ветвей (такое возможно), то и собственных, дискреционных властных полномочий у него быть не должно, как это и имеет место в странах с парламентарным режимом (Великобритания, Германия, Италия, Япония).

На этой строчке проекта можно было бы не задерживаться, если бы в дальнейшем указанная идея не получила развернутого воплощения в статусе Президента, который анализируется ниже.

3. В части четвертой статьи 5 проекта содержится норма: «Отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно местное самоуправление». Местное самоуправление не может быть полностью отделено от государственной власти, ибо именно государственная власть гарантирует обязательность актов местного самоуправления. Кроме того, местное самоуправление независимо лишь в рамках государственного закона.

4. Составители рецензируемого проекта отказались от понятия «конституционный строй», которым оперировала Конституционная комиссия, и заменили его понятием «государственный строй» (см., например, ст. 3, 69, 83). Это понятия неравноценные, и различие между ними принципиальное. Еще со времени французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года (ст. 16) известно, что конституционный строй характеризуется

государственным обеспечением прав человека, в частности независимыми судами, и разделением властей. В дальнейшем идея конституционного строя обогащалась многими другими моментами, но Декларация содержит необходимый минимум признаков. Государственный же строй может быть любым и вполне может не содержать этих признаков. В течение 70 с лишним лет у нас был тоталитарный государственный строй, но по существу никогда не было конституционного строя. Теперь, когда у нас конституционный строй начал, наконец, складываться, нам предлагают исключить его упоминание из Конституции.

5. Возможность вступления России в различного рода международные объединения с передачей им части суверенных прав предусмотрена статьей 69 рецензируемого проекта, помещенной в главе о Российской Федерации. Это допустимо.

Проблема здесь в формулировках части второй указанной статьи, согласно которой договоры и соглашения об участии в этих международных объединениях не могут затрагивать права и свободы человека, основы государственного строя РФ.

Значит ли это, что Россия отвергает международную защиту прав человека? Данный текст можно понять именно так, и в этом случае он противоречит существующим международным обязательствам РФ, в частности по Международным пактам о правах человека 1966 года, а также послужит препятствием для вступления в Совет Европы.

Неясно, далее, что такое «основы государственного строя». В проекте это понятие не раскрыто в отличие от проекта Конституционной комиссии.

6. В рецензируемом проекте в части второй статьи 58 содержится норма: «Никакой субъект Федерации, никакая часть народа, отдельный государственный орган, должностное лицо или отдельная личность не могут присвоить себе право на осуществление суверенитета Российской Федерации». Этот текст (даже если отвлечься от его редакционного неряшества), видимо, предназначен служить улучшающей заменой текста части 3 статьи 4 проекта Конституционной комиссии, которая гласит: «Никакая часть общества, никакое объединение и никакое лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением». Замена получилась далеко не равноценной.

Президентский проект защищает лишь федеральный суверенитет, тогда как проект Конституционной комиссии гарантирует государственную власть от узурпации на любом уровне.

7. Тот факт, что в президентском проекте отсутствуют положения, представленные в разделе «Гражданское общество» проекта Конституционной комиссии, влечет некоторые существенные пробелы, а именно: выпали отдельные важные принципы социальной политики государства и лишились конституционного статуса общественные объединения. В частности, предусмотренное в ст. 18 проекта право на объединение и свободу ассоциации (какая разница между объединением и ассоциацией?) есть право индиви-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

да, но не право самого объединения. В Конституции должны быть самым общим образом определены роль и права политических партий, а также поставлен правовой заслон против объединений, посягающих на демократический строй общества и государства. Такова общепринятая практика современного конституционализма.

8. Достоинством проекта является норма статьи 68, запрещающая государству вести войну, кроме случаев, в которых это разрешено международным правом. Но, к сожалению, другие принципы внешней политики в проекте отсутствуют, тогда как включение таких принципов в конституции — одна из ведущих тенденций мирового развития в данной области.

Права и свободы человека и гражданина. Авторы президентского проекта упирают на то, что именно эта его часть обладает существенными преимуществами перед проектом конституционной комиссии. Следует отметить, что большинство положений президентского проекта, относящихся к правам и свободам, без существенных изменений повторяет положения проекта Конституционной комиссии. Однако нормы перегруппированы, причем нельзя избавиться от впечатления определенной нарочитости этой перегруппировки. Вместе с тем нельзя не отметить, что конструкции и формулировки президентского проекта во многих случаях менее тщательно отработаны по сравнению с действующей Конституцией РФ России и проектом Конституционной комиссии, хотя и они сохраняют еще в данной области некоторые недостатки.

1. Если проект Конституционной комиссии группирует права и свободы в соответствии с тем, как это сделано в Международных пактах о правах человека, то в президентском проекте предпринята попытка разделить права человека и права гражданина между главами 1 и 2. На деле это не получилось. В главе 1 встречаются нормы, относящиеся только к гражданам (ст. 19), а в главе 2 целый ряд прав, сформулированных как права граждан, по содержанию своему должны быть признаны правами человека. Например, трудовые права, записанные в статье 46, должны без каких-либо ограничений распространяться на всех трудящихся независимо от наличия у них российского гражданства (это вытекает, между прочим, из международных обязательств России). Число примеров можно умножить.

2. Если в проекте Конституционной комиссии обязанности государства в социально-экономической области (не образующие, как и в других странах, предмет судебного иска) сконцентрированы в разделе «Гражданское общество», то в президентском проекте, авторы которого были против такого раздела, соответствующие положения (ст. 43, 44, 45, 48, 57 и др.) соединены с положениями о правах и свободах, подлежащими судебной защите. В результате непонятно, распространяется ли на индивидуальные притязания, которые могут вытекать из перечисленных статей (о семье, о государственном социальном обеспечении, об обеспечении жильем и т.п.), предусмотренная статьей 31 судебная защита прав и свобод. Эта неясность может быть истолкована законодателем и в ту, и в другую сторону.

Проект Конституционной комиссии не подменяет субъективные права человека корреспондирующими им обязанностями государства. Такие права, как право на образование, на социальное обеспечение и т.п., провозглашены в этом проекте именно как таковые и как таковые они подлежат судебной защите. Если это рассматривается авторами президентского проекта как рудименты социализма, то значит, они с водой выплескивают ребенка. В наших условиях, если эти социальные права не гарантировать как конституционные и субъективные, значительная часть населения может оказаться лишенной соответствующих возможностей социального развития.

3. Как отмечалось, в главе 1 президентского проекта общие положения соединены с правами и свободами человека. Когда в статье 1 сказано, что высшими ценностями российского государства являются человек, его достоинство, права и свободы, или в статье 8 устанавливается, что в РФ признаются и гарантируются основные права и свободы согласно Всеобщей декларации прав человека и общепризнанным принципам и нормам международного права, то это действительно общие положения Конституции. Этим положениям должны соответствовать конкретные предписания об отдельных правах и свободах.

Когда же эти конкретные предписания включены в одну главу с общими положениями, то тем самым нарушается логическая стройность проекта и открывается возможность противопоставления конкретных предписаний общему принципу, что может отрицательно повлиять на будущую практику реализации Конституции.

4. В президентском проекте отсутствует необходимая четкость в характеристике провозглашаемых прав и свобод. Они определяются и как неотъемлемые (ст. 1), и как основные (ст. 8), и как непосредственно действующие (ст. 10). Остается, однако, неясным, ко всем ли записанным в проекте правам и свободам все эти характеристики относятся. А если не ко всем, то какие и к каким?

5. Представляется явным архаизмом содержание статей 21 и 27 президентского проекта, говорящих о праве частной собственности и о собственности на природные ресурсы. Они игнорируют существующее во всех цивилизованных и демократических странах мира публичное (государственное и самоуправленческое) регулирование экономики, принципиальным образом изменившее правовой режим любой, в том числе и частной, собственности.

В упомянутых странах действует множество ограничений права собственности, а также множество форм регулирования пользования, владения и распоряжения имуществом в различных социально-экономических (прежде всего аграрных, а кроме того, экологических, здравоохранительных, градостроительных и т.п.) целях. Это регулирование и эти ограничения не могут иметь места без надлежащей конституционной базы, и она создана в конституциях Италии 1947 г., Испании 1978 г., Бразилии 1988 г. и мн. др. Например, в Западной Европе лица, не имеющие сельскохозяйственного

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

образования или опыта работы в сельском хозяйстве, не могут быть собственниками и арендаторами сельскохозяйственных земель меры против общественно нецелесообразных раздробления земель. Но формулировки ограничений должны быть предельно четкими и взвешенными.

Авторы же президентского проекта, устанавливая ограничения владения, пользования и распоряжения природными ресурсами со стороны их собственников, доходят до нелепости, требуя чтобы их использование не вело к утрате природных богатств и не нарушало интересов лиц, проживающих на данной территории (часть первая ст. 27). Если следовать этой норме, надо запретить добычу нефти, угля, руды и других ископаемых, ибо все это — невозполнимые ресурсы. Слишком широка формулировка и относительно интересов проживающих на соответствующей территории (видимо, на соответствующих землях) лиц. Проект Конституционной комиссии в части 1 статьи 58 выразился по данному вопросу, может быть и не идеально, но во всяком случае точнее, указав, что природные объекты являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, и всего народа РФ и не могут использоваться в ущерб их интересам, что природные объекты подлежат охране и рациональному использованию.

6. Провозглашаемые конституционные права и свободы не абсолютны: почти каждое (-ая) из них знает исключения, допускаемые в особых случаях, при особых условиях, в особом порядке и т.д. Эти исключения по отношению к любому из прав, к любой из свобод специфичны. Так, право на жизнь ограничивается возможностью смертной казни, необходимой обороны, исполнения военными законных боевых приказов, аборт. У других прав и свобод другие возможные ограничения, но зачастую также специфичные. Поэтому представляется ошибочным стремление авторов президентского проекта дать одну генеральную клаузулу — в одном месте (в ст. 24) изложить общие принципы, с соблюдением которых допускаются ограничения конституционных прав и свобод. В конституциях стран, не имеющих подобно нашей стране длительного опыта демократического развития, обычно принято ставить законодателя в отношении ограничения прав и свобод в более жесткие конституционные рамки, как сделано в проекте Конституционной комиссии (хотя и там не всегда достаточно). Характерны в этом отношении конституции Мексики 1917 г., Германии 1949 г., Греции 1975 г., Испании 1978 г., Бразилии 1988 г.

7. Пожалуй, самый существенный недостаток президентского проекта в данном отношении — отсутствие некоторых гарантий прав и свобод человека и гражданина, уже существующих в действующей Конституции РФ — России, а также предусмотренных конституциями некоторых республик в составе РФ и проектом Конституционной комиссии.

В статье 32 действующей Конституции сказано: «Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации». В части 2 статьи

2 проекта Конституционной комиссии устанавливается, что РФ обеспечивает права и свободы человека и гражданина согласно положениями Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права; часть 4 статьи 3 гласит: «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»; и, наконец, в части 4 статьи 43 этот проект устанавливает: «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». Никаких подобных гарантий в президентском проекте нет.

В отличие от проекта Конституционной комиссии президентский проект не предусматривает и такой гарантии прав и свобод человека и гражданина, как Парламентский уполномоченный по правам человека. Опыт десятков стран убедительно доказывает высокую эффективность такого органа даже при сравнительно благополучном положении с правами человека. Авторы президентского проекта, видимо, поддались давлению прокуратуры и других аппаратных структур, не заинтересованных в усилении защиты прав человека и действующих в своих узковедомственных интересах. Общий надзор прокуратуры отличается малой действенностью в защите прав человека, ибо специально на этом не сосредоточен.

Отсутствует в проекте и такая гарантия, как индивидуальная конституционная жалоба, предусмотренная действующим конституционным законодательством. Опыт Конституционного Суда РФ показал, что это — эффективное средство защиты прав человека.

8. В заключение этого вопроса следует отметить, что если в проекте Конституционной комиссии только правам, свободам и обязанностям человека и гражданина, без соответствующих обязанностей государства, содержащихся в разделе «Гражданское общество», посвящены 45 статей, содержащих 104 части (в том числе 8 статей из 12 частей об обязанностях), то в президентском проекте этим вопросам, включая обязанности государства, отведено также 45 статей, но содержащих всего 87 частей.

Федеративное устройство. Существенное различие между двумя проектами Конституции заключается здесь прежде в том, что президентский проект включил в качестве своего второго раздела тексты Федеративных договоров, тогда как в проект Конституционной комиссии включено лишь содержание Федеративных договоров. Учитывая ревностное отношение субъектов Федерации к Федеративным договорам, решение о включении в президентский проект Конституции их текста можно считать оправданным, тем более что в проекте Конституционной комиссии допущены некоторые отклонения от правил Федеративных договоров. Правда, и здесь есть некоторые проблемы.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

1. В действующей Конституции РФ — России, как известно, воплощено содержание Федеративных договоров, а сами договоры помещены в приложение. В это же приложение включены и тексты Протоколов к двум из трех Федеративных договоров, в которых содержатся существенные конституционно-правовые нормы. Однако эти протоколы не вошли президентский проект и не полностью отражены в проекте Конституционной комиссии.

2. Из части второй статьи 5 президентского проекта можно сделать вывод, что субъекты Федерации» включая республики, осуществляют государственную власть через органы только законодательные (представительные) и исполнительные. Согласно же части 1 статьи III Федеративного договора с республиками «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей (в президентском проекте ошибочно сказано: всей) территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Договором». В статьях III-х двух других Федеративных договоров говорится об органах государственной власти Федерации и ее субъектов без расшифровки ветвей, однако по смыслу из сопоставления с упомянутым Федеративным договором получается, что и там имеются в виду все три ветви. То же относится и к статье 66, где в части второй также говорится лишь о двух ветвях власти субъектов Федерации.

Правда, если в Федеративных договорах с краями, областями, городами федерального значения и с автономиями судоустройство отнесено к исключительному ведению Федерации, то в Федеративном договоре с республиками существует противоречие между пунктом «о», относящим судоустройство также к исключительной компетенции Федерации, и пунктом «к» статьи II, согласно которому судоустройство — предмет совместного ведения РФ и республик.

3. При изложении в части первой статьи 62 президентского проекта федеральной компетенции, некоторые положения, содержащиеся в статьях 1-х Федеративных договоров, исчезли: в пункте «е» пропало слово «экологического», в пункте «н» — слова «воздушного пространства», в пункте «р» — слова «геодезия и картография», в результате чего федеральная компетенция оказывается суженной.

4. В части второй статьи 64 президентского проекта сказано, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты, устанавливается федеральным законом. В то же время согласно статьям III-м Федеративных договоров этот вопрос отнесен к совместному ведению РФ и ее субъектов. Поэтому в ст. 64 по крайней мере необходима отсылка к Федеративным договорам.

5. Спорным с точки зрения Федеративного договора с республиками является и положение части третьей статьи 66 президентского проекта,



устанавливающей, что глава исполнительной власти и правительство (администрация) субъекта Федерации входят в единую систему исполнительной власти РФ. Это тем более непонятно, что согласно статье 67 полномочия федеральной власти на местах в принципе осуществляют федеральные территориальные органы и должностные лица. Исполнительная вертикаль, получается, состоит только из федеральных органов.

6. В статье 80 установлено, что в спорах (судя по тексту — во всех) между государственными органами РФ и ее субъектов арбитром выступает Президент РФ и лишь при не достижении согласия вопрос передается в Конституционный Суд РФ. Согласно же частям 3-м статей VI-х Федеративных договоров споры по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов передаются в Конституционный Суд РФ без арбитража Президента РФ.

7. В то же время необходимо положительно оценить включение в президентский проект статей 63 и 64, которые гарантируют единство общероссийского рынка. Хотя редакция этих статей не во всем удачна, сама идея заслуживает всяческой поддержки.

Форма правления. Проект Конституционной комиссии предусматривает, как известно, модель президентской республики с некоторыми вкраплениями парламентаризма (усложненная возможность парламента смещать по политическим мотивам отдельных членов правительства). Президентский же проект предусматривает такую форму правления, подобную которой можно встретить разве что в авторитарных республиках Тропической Африки. В проекте совершенно четко просматривается ориентация на возможно менее ограниченную власть Президента, система его взаимоотношений с парламентом и правительством не имеет аналога в демократических государствах, как не имеет такого аналога и парламент, изобретенный составителями проекта.

Предусмотренная президентским проектом форма правления имеет определенные признаки парламентарной республики: предусмотрена парламентская ответственность правительства (правда, как ни странно, только перед верхней палатой Советом Федерации), уравновешенная возможностью роспуска парламента. Однако эта ответственность — в значительной мере бутафория. Президент не обязан назначать Председателем Правительства лидера парламентарского большинства, как принято в парламентарных республиках и монархиях, а отказ парламента одобрить назначение может повлечь роспуск парламента. Перед депутатами, таким образом, выбор: либо поддержать предложенную Президентом кандидатуру, либо оказаться перед перспективой новой избирательной кампании. Причем результаты новых выборов на положение Президента никак не влияют: он может распустить парламент без ограничений, как только сочтет, что кризис государственной власти не может быть разрешен на основании конституционных процедур (впрочем, роспуск парламента — это тоже конституционная процедура). В результате институт роспуска из уравновешивающего элемента

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

взаимоотношений законодательной и исполнительной власти превращается в дубину, занесенную над головой парламента.

Но и Правительство должно во всем следовать Президенту. В противном случае он может предложить парламенту выразить недоверие Правительству (это оригинальное позднесоветское изобретение горбачевского руководства воспринято составителями проекта), а если парламент этого не захочет, то Президент может сам сместить Правительство.

В общем получается, что парламент и правительство действуют, пока это угодно Президенту.

Статус Президента. Если сравнить соответствующие положения обоих проектов, то опять же обращает на себя внимание более тщательная проработанность норм в проекте Конституционной комиссии. Например, статья 71 президентского проекта не препятствует избранию Президентом лица, не обладающего избирательным правом, имеющего наряду с российским гражданством гражданство иностранного государства, разрешает Президенту активно заниматься бизнесом, тогда как статья 92 проекта Конституционной комиссии все это запрещает.

В присяге Президента пропало записанное в действующей Конституции обязательство охранять права народов России.

Назначение референдума становится исключительным полномочием Президента, а существующее ныне право трети депутатов и миллиона избирателей требовать проведения референдума исключено.

Основания и порядок отрешения Президента от должности в обоих проектах разнятся непринципиально.

Вице-президент президентским проектом не предусмотрен, а в проекте Конституционной комиссии этот институт такой же, как в действующей Конституции, то есть в случае выбытия Президента Вице-президент исполняет его обязанности в течение трех месяцев до новых выборов. Модель президентского проекта в этом вопросе представляется вполне приемлемой.

Парламент. Название парламента и его палат в президентском проекте более логично, чем в проекте Конституционной комиссии. Однако организация и полномочия их выглядят странно.

Государственная Дума (нижняя палата) в президентском проекте состоит из 300 депутатов. Для сравнения скажем, что нижняя палата парламента Великобритании насчитывает 650 депутатов, Франции — 587, Германии — 518, Италии — 630, США — 435. Польши — 460 и т.д. Проект Конституционной комиссии предусматривает 450 депутатов Государственной Думы.

Совет Федерации (верхняя палата) формируется несколько таинственно. Непонятно, кем избираются депутаты, входящие в ее состав. Среди них не менее половины должны составлять представители республик и автономий, причем нормы части второй статьи 85 проекта сформулированы так, что представительство даже автономных округов обязательно будет большим, чем представительство краев или городов Федерального значения.

Если проект Конституционной комиссии предусматривает постоянно работающий парламент, то президентский проект намерен сохранить сессионный порядок его работы, позволяющий какое-то время обходиться вообще без парламента. Неясно только, кем созываются сессии.

Компетенция палат существенно различается, по президентскому проекту, и существенно отличается от решения этого вопроса проектом Конституционной комиссии. Последний предусматривает в принципе равную компетенцию палат и лишь преимущество Государственной Думы в законодательном процессе. Президентский проект также предоставляет Государственной Думе преимущество в законодательном процессе, даже еще большее, за исключением изменения Конституции и принятия федеральных конституционных законов, где полномочия палат равны. Законодательные полномочия палат, однако, уравниваются в случае вето Президента на принятый парламентом закон: преодолеть вето можно только решением обеих палат. Равны бюджетные полномочия палат, а также полномочия в вопросе об увеличении числа субъектов Федерации. К исключительному ведению Государственной Думы, казалось бы, отнесено установление федеральных налогов и сборов (часть первая ст. 99), однако поскольку согласно части второй статьи 64 этот вопрос регулируется федеральным законом, Совет Федерации также имеет здесь свое слово, хотя и не окончательное. На Государственную Думу возложены также контроль за денежной эмиссией, регулирование награждения и объявление амнистии. Зато к исключительному ведению Совета Федерации относятся такие полномочия, как утверждение изменений границ субъектов Федерации, изменений их конституционного статуса, назначение по представлению Президента главы правительства, решение вопроса о доверии Правительству, кадровые вопросы (по предложению Президента), ратификация и денонсация международных договоров, решение вопросов войны и мира, чрезвычайного и военного положения, использования российских вооруженных сил за пределами РФ.

Обращает на себя внимание, что законопроекты финансового характера или предусматривающие бюджетные расходы (трудно найти законопроект, который бы этого избегал), могут вноситься не иначе, как по предложению Президента или Правительства. Тем самым самостоятельная законодательная инициатива других субъектов сводится на нет.

Правительство. Формируется Президентом по предложению Председателя Правительства. Последний сам назначает своих заместителей из числа министров.

Суд. В проекте сохранены три высших федеральных суда, существующих в настоящее время, — Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный, но к ним добавлен еще один орган, образующий как бы «крышу» над ними. Это так называемое Высшее судебное присутствие Федерации, которое по существу также представляет собой судебный орган, включающий председателей трех упомянутых судов, их первых заместителей (заме-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

стителей) и еще трех федеральных судей, назначенных Советом Федерации по представлению Президента РФ.

ВСП получило ряд полномочий, принадлежащих ныне Конституционному Суду РФ, а также ряд иных, кадрового характера, которые по природе своей не присущи суду. Компетенция Конституционного Суда сильно урезается по сравнению с действующей Конституцией, причем отдельные полномочия вообще пропали (например, разрешение дел о конституционности политических партий и иных общественных объединений). При этом компетенция ВСП определена не исчерпывающим образом: оно может рассматривать «также другие дела по представлению Федерального Собрания, Президента РФ, Конституционного Суда Федерации, Верховного Суда Федерации, Высшего Арбитражного суда». Какие это могут быть дела, остается только гадать.

Этот орган, не имеющий, кстати сказать, аналога в мировой практике, представляется совершенно излишним, без необходимости усложняющим систему. Политические мотивы этого изобретения достаточно прозрачны, и в этой связи хотелось бы еще раз напомнить, что те, кто подгоняет конституцию под конкретную личность или конкретную политическую ситуацию, рискуют тем, что конструкции, которые создаются с заданной политической целью, против конкретных сил, могут бумерангом обратиться против своих создателей.

Представляется, что существующая конструкция судебной власти, особенно если будет усовершенствована так, как предлагается в проекте Конституционной комиссии (формирование судов на базе согласия законодательной и исполнительной властей), ближе к оптимальной.

Совершенствование же не могло бы предусмотреть создание самостоятельной ветви судебной власти — административной юстиции, как это сделано во многих демократических государствах мира.

Если все же ВСП будет сохранено, то из его компетенции в любом случае нужно исключить рассмотрение дел о конституционности судебной практики. Этот орган по характеру своему мыслится как исключительный, а неизбежное обилие таких дел заставит его работать постоянно. Председатели высших федеральных судов и их заместители будут главным образом заняты в ВСП, а не возглавляемых ими судах.

Сказанное не значит, что следует сохранить в компетенции Конституционного Суда проверку конституционности правоприменительной практики в нынешнем виде. Дела по индивидуальным жалобам должны рассматриваться Конституционным Судом только в случае, когда обыкновение правоприменительной практики нарушает конституционные права и свободы человека и гражданина.

В компетенции ВСП могли бы остаться такие редко нуждающиеся в реализации полномочия, как дача общеобязательного толкования Конституции и федеральных законов (последнего в проекте нет), дача заключения о наличии оснований для отрешения от должности должностных лиц, в отно-

шении которых такой порядок установлен Конституцией или по ее прямому уполномочию законом, дача заключения о наличии стойкой неспособности предусмотренных Конституцией или законом должностных лиц по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия.

Что же касается кадровых дел (предложения о назначении и смещении должностных лиц судебной власти), то, вероятно, стоило бы использовать опыт Италии, Испании, Франции, Болгарии и других стран, где существует специальный выборный орган — Высший совет магистратуры или Высший судебный совет, в котором представлены судьи, прокуроры и следователи и который решает квалификационные вопросы, а также представляет кандидатуры для назначения на должности судей, прокуроров и следователей и предложения по их смещению.

В ст. 117 следовало бы указать, что судьи Конституционного Суда, а также ВСП, если оно будет, подчиняются только Конституции.

Если толкование Конституции и законов будет отнесено к ведению ВСП, то из компетенции Верховного и Высшего арбитражного судов нужно исключить принятие судебных установлений (ст. 122, 123 проекта).

Статус прокуратуры и следствия требует особого обсуждения. Лучше всего бы реализовать концепцию судебной реформы, из чего исходит проект Конституционной комиссии. Президентский проект на этот счет нечеток.

Порядок изменения Конституции, предусмотренный президентским проектом, содержит некоторые позитивные моменты по сравнению с проектом Конституционной комиссии. Имеется в виду требование, чтобы поправка, одобренная квалифицированным большинством в каждой палате парламента вступала в силу только после ратификации двумя третями субъектов Федерации. Однако неясно, в течение какого срока должны быть получены эти ратификации и в каком порядке они должны совершаться.

Непонятно, что должно представлять собой упомянутое в части второй статьи 132 президентского проекта Конституционное собрание. Непонятно также, кто вносит в ст. 56 Конституции изменения в соответствии со статьей 133.

Переходные положения не обеспечивают необходимой кадровой преемственности конституционных институтов, за исключением Президента РФ. Необходимо предусмотреть, что:

а) Вице-президент РФ, избранный народом, продолжает оставаться в должности до своей отставки или очередных президентских выборов;

б) народные депутаты РФ сохраняют мандаты до выборов Федеральному Собранию;

в) члены Правительства сохраняют полномочия, пока они не прекратились в соответствии с новой Конституцией;

г) судьи всех судов остаются в должности до прекращения полномочий в соответствии с законодательством, действовавшим на момент их избрания или назначения, если не совершат правонарушений.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Только такой подход к людям, осуществляющим государственные полномочия, гарантирует цивилизованный переход от одной конституционной системы к другой без революционных встрясок.

Президентский проект в отличие от проекта Конституционной комиссии отказался от регулирования таких вопросов, как организация власти субъектов Федерации, финансы и бюджет, безопасность и оборона, чрезвычайное и военное положение, отдав это почти полностью на усмотрение законодателя. Думается, в наших условиях это ошибка, тем более что многие поставоритарные и посттоталитарные конституции эти вопросы регулируют. В таких странах, как наша, законодатель должен быть поставлен в более жесткие конституционные рамки. Тогда, кстати говоря, меньше будет оснований для конфликтов между законодательной и исполнительной властью.

Некоторые замечания по законодательной технике:

1. В проекте, как и в действующей Конституции, части статей не имеют нумерации (в проекте Конституционной комиссии такая нумерация имеется). Это затрудняет использование конституционного материала и ссылки на него: если статья имеет много частей, придется в каждом случае считать какой по порядку является нужная часть.

2. Стилистически скверно выглядит в законодательном тексте термин «субъект Федерации». Действующая Конституция его не содержит, и это не случайно. Ну что такое, например, «граждане субъектов Федерации» (ст. 38). Или выражение «в субъектах Федерации» (ст. 66). К тому же авторы проекта употребляют выражение «субъект Федерации» как одушевленное имя («объединяющей субъектов Федерации» — ст. 2), что совсем не вяжется с правилами грамматики. Нет в проекте определения этого понятия, уместного в научной или учебной литературе, но не в тексте закона.

Чтобы избежать перечисления в каждом случае всего ряда разновидностей этих субъектов, можно было бы использовать такое обобщающее понятие, как «федеральные единицы». Но еще бы лучше сократить этот ряд, назвав области краями (прежнее различие между ними исчезает), а автономную область автономным округом. Город федерального значения стоило бы назвать федеральным городом. Ряд бы выглядел так: республики, края, федеральные города, автономные округа.

3. В проекте часто упоминается Федеративный договор. Но, как известно, существуют три Федеративных договора, и, очевидно, упоминать их следует во множественном числе.

4. В отличие от проекта Конституционной комиссии отсылки к закону и к федеральному закону не приведены в соответствие с Федеративными договорами. Если предмет отнесен к ведению Федерации отсылка должна быть к федеральному закону, в прочих случаях — просто к закону. При этом, видимо, не избежать допущения того, чтобы законы принимались парламентами всех субъектов Федерации, а не только республик. Россию областные законы не развалият, как не разваливают они Италию.

5. Термин «федеральный конституционный закон» в интересах большей ясности в отношении его юридической силы лучше бы заменить термином «федеральный органический закон».

Хотя часть четвертая статьи 24 проекта предусматривает, что ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным конституционным законом, по тексту этот принцип последовательно не проведен. Например, в части второй статьи 34 говорится просто о законе, предусматривающем ограничение прав граждан.

6. В тексте встречаются положения, не носящие четко выраженного нормативного характера. Например, содержание статьи 48 уместно в учебнике или монографии, но неуместно в Конституции («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»).

7. Встречаются в тексте плеоназмы (например, «долг и обязанность» — ст. 50, 51).

8. Группировка норм между статьями и внутри статей часто произвольна и не всегда логична. Например, в статье 33 три ее части говорят соответственно о праве на пересмотр приговора суда и на подачу просьбы о помиловании или смягчении наказания, о недопущении двойной ответственности за одно правонарушение и о недопущении при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением закона. Очевидно, что по логике часть первая должна быть последней, поскольку о приговоре можно говорить лишь после того, как человек привлечен к ответственности и доказательства его вины рассмотрены.

9. Упомянутая статья 33 дает также характерный пример неотработанности формулировок норм. Во второй части сказано: «Никто не должен дважды нести уголовную или иную ответственность за одно и то же правонарушение». Дважды нельзя, а трижды или четырежды можно? По буквальному тексту — не запрещено. В проекте же Конституционной комиссии (часть 5 ст. 45) сказано точно: «Никто не должен повторно привлекаться к ответственности за одно и то же правонарушение». Таких примеров можно привести множество.

Трудно избавиться от впечатления, что проект готовился не профессионалами, а любителями и к тому же в недопустимой спешке.

**Б. А. Страшун**, профессор,  
доктор юридических наук

При подготовке этого текста использованы материалы Т.В. Большаковой, Е.С. Ганичевой, В. А. Кикотя, Э. А. Макаровой, В.К. Собакина, Х. Б. Шейнина.

**ПИСЬМО**  
**Председателя Комитета Верховного Совета**  
**Российской Федерации**  
по связям с общественными,  
религиозными и благотворительными  
организациями  
от 24 мая 1993 г. № 7.18/158<sup>1</sup>

Святейшему Патриарху  
Московскому и Всея Руси  
Алексию II

Ваше Святейшество!

Направляю Вам копию Замечаний и предложений к проекту новой Конституции РФ (президентской), которые я составил в ответ на письмо ко мне Президента РФ. Надеюсь, что данный документ может помочь Представителям Церкви в случае их участия в работе Конституционного Совещания 5 мая<sup>2</sup> сего года.

С уважением,

**Председатель Комитета,**  
**протоиерей**

**В.С. Полосин**

**Замечания к проекту Конституции России**  
**(статьи 6, 14, 15, 18, 24)**

Предлагается иная редакция статей 6, 14, 15, 18, 24:

Статья 6:

«Никакое мировоззрение и религия не могут устанавливаться в качестве государственных и обязательных».

Обоснование:

Любое государство имеет свою идеологию, которая выражается в его Конституции, нормативных актах, приоритетах внутренней и внешней политики, даже если при этом идеология не оформляется в некий единый кодекс или программу, она присутствует как бы «по частям», соединяемым господствующим общественным мнением. Она имманентна проводимой руководством страны политике, является точкой отсчета ее ориентиров и приоритетов.

Образно говоря, идеология — это правила дорожного движения для государства. Отсюда вряд ли уместно ее отрицать в проекте статьи 6.

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 239. Л. 60–64.

<sup>2</sup> Так в оригинале. — *Примеч. ред.*



В то же время никакие индивидуальные убеждения граждан, в том числе религиозные и атеистические, образующие мировоззрение личности, действительно не должны огосударствляться и тем самым становиться обязательными для граждан с иными убеждениями.

Часть II проекта статьи 6 предлагается снять и в другой редакции отнести в статью 18, где речь идет о праве граждан на объединение и где эта часть поэтому будет более логична.

#### Статья 14

##### Комментарий к статье 14:

Сформулирована крайне неудачно, ибо дает перечень юридических терминов, логически пересекающихся друг с другом; при этом некоторые термины не имеют в правовой теории и практике России никакого применения и потому могут лишь породить многозначные толкования. Это относится в первую очередь к термину «духовная свобода», не имеющего никакой опоры в нашем законодательстве. Ведь рядом употреблены два международно-правовых термина «свобода совести» и «свобода вероисповедания» («религиозная свобода»), — значит, «духовная свобода» есть нечто иное, отличное от свободы совести и вероисповедания. Возникает вопрос: что? Но ответа на него ни проект Конституции, ни действующее законодательство не дает, предоставляя волю фантазии. Между тем термины «свобода совести» и «свобода вероисповедания» («религиозная свобода») полностью исчерпывают понимание этих прав граждан.

Неудачно и расположение в одном перечне за вышеприведенными терминами термина «выражение мнений и убеждений», так как это понятие целиком и полностью поглощается понятием «свободы совести», входит в его дефиницию. Получается, что помещение в одном перечне этих терминов означает, что понятие «свобода совести» в новой российской Конституции утратит такие важнейшие компоненты, как право на свободное «выражение мнений и убеждений», что приведет к несоответствию российской правовой терминологии международной и существенно негативно повлияет на российское законодательство, где термин «свобода совести» употребляется в его международном значении и составляет базис соответствующих российских законов.

Термин «свобода мысли» лучше изъять, так как в статье 15 об этом идет речь, в данной же статье он вряд ли уместен, ибо в ней речь идет об убеждениях и о мировоззренческих принципах.

Часть II проекта статьи 14 лучше отнести в статью 15, ибо в этом случае она будет относиться к обеим статьям, что важно и для содержания статьи 15.

Предлагается все же вернуть с небольшими поправками в новую Конституцию международное определение свободы совести, содержащееся в действующей Конституции, ибо только лишь констатация этой свободы в Основном Законе представляется недостаточной, позволяющей иначе толковать этот термин подзаконными актами, как это делалось в СССР приме-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

нительно к Конституциям 1936 и 1977 года, где также была лишь констатация без дефиниции.

Совсем огорчает термин «атеистическая деятельность». Даже в эпоху самых жестоких гонений на верующих в 1918–1939 и 1954–1964 годах советское законодательство не узаконивало такой деятельности, боясь мирового общественного мнения. Не знает такого термина и международное право. Излишен в Конституции и термин «религиозная деятельность», более подходящий для Закона.

Очевидно право граждан на атеистические убеждения. Но реализуются эти убеждения в отсутствии признаков религиозной деятельности, т.е. в неучастии в культе и иных религиозных мероприятиях. Если гражданин не верит в Бога, а является материалистом, он реализует свои убеждения и мнения в обычной для всех граждан форме: он просто живет по своим убеждениям и вправе при желании распространять их непосредственно, через средства массовой информации, через общественно-публицистическую и научную деятельность. И это есть реализация права на свободу совести и заключенного в нем права не исповедовать никакой религии, действовать в соответствии со своими убеждениями и свободно распространять их. Введение же нового термина «атеистическая деятельность» в одном перечне со «свободой совести» логически означает, что речь идет уже не о положительной реализации своих убеждений, а о негативной, то есть об антирелигиозной деятельности — деятельности, противодействующей религиозной. Формально-логически — это подмена отношения противоположности отношением противоречия. Множественность противоположных религиозных и нерелигиозных убеждений и соответствующих форм жизни, описываемая термином «свобода совести и вероисповедания», исчезает, все религиозные убеждения и действия кем-то по непонятному признаку группируются в одно целое, этому целому дается право на осуществление общей для всех его составляющих деятельности, и с другой стороны этому праву на деятельность противопоставляется право на ведение отрицающей ее деятельности («а-теизм» — отрицание Бога). Таким образом, вместо права на положительные действия по своим (в том числе атеистическим) убеждениям рождается конституированное право на деятельность негативную, специально противодействующую специфически культовой деятельности.

Было бы корректно обозначить право на атеистические убеждения и соответствующие им позитивные действия, но возникает вопрос: по какому критерию различать отдельные религиозные убеждения и атеистические? Ведь по законам языческого Древнего Рима христиан в I–III веках казнили за атеизм. Еще ранее за атеизм был казнен Сократ, призывавший верить в одного Бога, а не в нескольких. Сами христиане считают буддизм и конфуцианство атеистическими системами взглядов. Среди атеистов есть материалисты, но есть и идеалисты. К тому же есть убеждения, которые нельзя отнести ни к религиозным, ни к атеистическим, например: агностицизм, теософия. Куда отнести масонское учение?

Видимо, вряд ли целесообразно вводить в Основной Закон неоднозначные, скорее философские, дискуссионные, чем юридические однозначные термины. Формула «религиозные или иные убеждения», как представляется, охватывает все многообразие убеждений. (В проекте О. Румянцева: «религиозные, нерелигиозные и иные убеждения»).

Таким образом, предлагается следующая редакция статьи 14 проекта Конституции России, предложенной Президентом:

«Каждому гарантируется свобода совести и вероисповедания, включающая право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные или иные убеждения и действовать в соответствии со своими убеждениями единолично или совместно с единомышленниками при условии соблюдения закона».

Статья 15

«Каждый имеет право на свободу мысли и слова, свободное распространение своих мыслей и идей, право искать, получать и свободно передавать и распространять информацию.

Никто не может быть принужден к выражению своих мыслей и убеждений или отказу от них.

Гарантируется свобода печати. Цензура запрещается.»

Статья 18

«Гарантируется право на объединение и свободу ассоциаций.

Никакое общественное объединение не может находиться под опекой или контролем государства. Любое общественное объединение в соответствии с законом вправе иметь правоспособность юридического лица.

Участие религиозных объединений в политической деятельности не допускается.

Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.»

Статья 24, часть 5

Предлагается изъять.

Обоснование:

Часть 4 статьи 24 оговаривает, что ограничения прав и свобод в ряде ситуаций возможны, но лишь на основании федерального закона, очерчивающего эти ситуации и соответствующие им ограничения.

Это в полной мере должно относиться и к статьям 15–23, ибо без соответствующего закона эти права также не должны по чьему-либо произволу ограничиваться. Право на законодательно закрепленное ограничение в чрезвычайных ситуациях прав человека часть 4 статья 24 устанавливает, отсюда ч. 5 представляется лишней.

Если же авторы имели в виду, что права граждан в статьях 8–14 Конституции вообще никогда и никак не могут быть ограничены — в отличие от прав, оговоренных в статьях 15–23, — то эту существенная ошибка, так как, например, право на свободу вероисповедания, закрепленное статьей 14, предполагает публичную религиозную деятельность, которая в условиях

чрезвычайного положения поневоле окажется ограниченной, либо явится прикрытием для публичной политической деятельности, на которую будут введены ограничения. Таким образом, может сложиться коллизия, когда в условиях ЧП права граждан, утвержденные статьями 8–14, будут ограничены де-факто, в нарушение части 5, статьи 24.

## **Материалы к обсуждению проектов Конституции Российской Федерации от 24 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Появление двух проектов Конституции РФ — свидетельство углубившегося конфликта двух ветвей государственной власти. Действующая Конституция не предусматривает путей его решения. Обращение же к нелегитимным способам выхода из кризиса приведет к конституционному нигилизму, что никак не способствует укреплению власти, российской государственности, защите прав человека. Выход их создавшегося положения видится лишь один: поиск компромисса законодательной и исполнительной властей, позволяющего создать проект Конституции, учитывающий положительные стороны двух имеющихся проектов. Если это удастся, общество и государство получит Конституцию, устанавливающую баланс властей и предусматривающую правовой механизм удержания их в равновесии и разрешения возможных между ними конфликтов легитимными способами. Новый проект должен отличаться совершенством юридической формы и внутренней правовой логикой, создавать условия правовой стабильности. Выработка договоренностей должна вестись на уровне рабочих групп, создаваемых Конституционной комиссией и президентскими структурами. Конституционная же совещание, ведущую роль в котором следует отвести Конституционной комиссии, возглавляемой Б.Н. Ельциным, как официальному органу, предназначенному подготовить текст Основного Закона, призвано предложить максимально согласованный проект. Такой проект должен быть предложен для принятия, легитимные варианты которого могут быть следующие: 1) Съездом народных депутатов (при условии голосования в целом); 2) вновь избранным на основании принятого Верховным Советом закона о выборах и внесенным Съездом изменений в действующую Конституцию парламентом; 3) созданным по закону Учредительным (конституционным) собранием; 4) референдумом, назначенным Съездом или Верховным Советом. Предпочтительными при этом представляются 2 и 3 варианты.

В основу обсуждаемых конституционных проектов положены различные концепции. Проект Конституционной комиссии исходит из видения Конституции как Основного Закона государства и общества. Президентский про-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

ект – проект Основного Закона государства. Более широкое конституционное регулирование, вытекающее из первой концепции, предполагает полное и последовательное изложение принципов конституционного строя. Такие нормы удачнее выделены в проекте Конституционной комиссии, а их значимость связана с обеспечением особой стабильности Конституции и самого конституционного строя (они не могут изменяться вовсе или их изменение связано с особо сложной процедурой). Апеллирование к принципам конституционного строя в суде позволяет защищать режим конституционной законности.

Выгодно отличается проект Конституционной комиссии от президентского проекта в части определения прав и свобод человека и гражданина. Это касается как формы, так и содержания соответствующих частей Конституции. Неудачным в президентском проекте является помещение социально-экономических прав в главу «Граждане Российской Федерации». Названные права, наряду с личными (гражданскими), принадлежат каждому как неотъемлемые права человека и не должны связываться с состоянием в гражданстве. Отсутствие характеристики государства как социального, смысл которой в обязанности государства обеспечить социально-экономические права человека, также обедняет президентский проект Конституции. Вызывает удивление и то, что в этом проекте вовсе отсутствует право на отдых, право на забастовку. Вместе с тем вряд ли провозглашенное рыночное хозяйство, даже, если оно социально ориентировано, сможет обеспечить равное вознаграждение за равный труд, что предусмотрено в президентском проекте. Эта формула социалистических конституций при иных подходах к экономической системе неосуществима.

Одна из острых проблем государственно-территориального устройства (этот термин употребляется в президентском проекте и может только приветствоваться) – представительство субъектов федерации в федеральных органах. К сожалению, она неудачно решена в обоих проектах. Не следует делать преимуществ республикам, автономной области, автономным округам в представительстве в верхней палате парламента. Такое представительство должно быть равным для всех субъектов федерации.

Наиболее глубокие и существенные расхождения проектов в части организации власти и воплощения идеи разделении властей. В президентском проекте явный крен сделан в сторону более весомых полномочий исполнительной власти. Проект Конституционной комиссии предусматривает дисбаланс властей в пользу законодательной.

#### **Некоторые предложения по системе «сдержек и противовесов»**

Созыв парламента. Право созывать парламента – за Президентом. Президент созывает парламента по праву (сроки и случаи оговорены в Конституции). Следует также определить случаи, когда созыв парламента может быть отложен и на сколько. За депутатами (1/4 часть той или другой палаты) оставить право требовать созыва парламента в случае нарушения Прези-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

дентом порядка созыва парламента или возникшей необходимости созвать парламента ранее сроков, установленных Конституцией.

Уравновесить в правах палаты, определив различия в их функциях и процедуре деятельности. В частности, право участвовать в формировании Правительства и в выражении ему доверия, голосовании о недоверии должны иметь обе палаты. Обеим палатам нужно предоставить право ратификации и денонсации международных договоров, решить вопросы войны и мира, устанавливать чрезвычайное положение и вводить военное положение.

Формирование правительства. Цели сбалансирования властей будут служить назначение министров Президентом по представлению Председателя Совета Министров. При этом следует вернуться к законодательному решению вопроса в действующем Законе о Совете Министров, когда четыре министра – обороны, внутренних дел, безопасности и иностранных дел, непосредственно выполняющие функции внутренней и внешней защиты конституционного строя – должны назначаться Президентом с согласия палат парламента. Остальные министры и главы центральных ведомств подбираются (представляются) Председателем Правительства, за которым должно быть сохранено право формировать команду единомышленников, в силу возложенной на него обязанности руководства правительством и ответственности за его деятельность.

Контроль парламента за деятельностью Правительства. Голосование о доверии правительству по инициативе президента или Председателя Совета Министров, при котором требуется подтверждение доверия 2/3 каждой палаты. Голосование о недоверии в случае возбуждения вопроса 1/4 одной из палат и принятие решения и недоверии 2/3 каждой из палат.

При неполучении необходимого числа голосов в ходе проведения голосования о доверии или недоверии парламента распускается, поскольку налицо конституционный кризис, выразившийся в отсутствии согласия (солидарности) двух ветвей власти. Апеллирование к народу – выборы нового состава парламента – способ решения проблемы (обращение к непосредственному носителю власти).

Формирование Конституционного Суда. Право предлагать кандидатуры следует предоставить наряду с Президентом (как это мыслится в президентском проекте) палатам парламента по 1/3 общего численного состава Конституционного Суда каждому из названных органов. Назначает судей Конституционного Суда – Президент.

**Н.А. Богданова**  
**доцент юридического ф-та МГУ**

## **Положения проекта, представленного Президентом Российской Федерации, рекомендуемые Рабочей группой Конституционной комиссии к принятию<sup>1</sup>**

1. Часть (2) статьи 3 изложить в следующей редакции:

«(2) Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а ее нормы — прямое действие в Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы» (из проекта Президента РФ, ст. 65, ч. 1).

2. Включить в статью 13 часть (2) следующего содержания:

(2) Человеческое достоинство в России неприкосновенно. Ничто не может быть основанием для его умаления (из проекта Президента РФ, ст. 11). Части (2) и (3) становятся, соответственно, частями (3) и (4).

3. Часть (2) статьи 43 изложить в следующей редакции:

«(2) Каждый имеет право на рассмотрение его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры и природы» (из проекта Президента РФ, ст. 43, ч. 3).

4. Часть (3) статьи 43 изложить в следующей редакции:

«(3) Каждый имеет право на возмещение вреда, незаконно причиненного его здоровью, чести и доброму имени, а также имуществу. Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей» (из проекта Президента РФ, ст. 37).

5. Часть (1) ст. 75 дополнить фразой:

«Республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеративным договором». (Федеративный договор с республиками в составе РФ.)

6. Первое предложение части (5) ст. 75 изложить в следующей редакции:

«Республика, край, область, автономная область, автономный округ, город федерального значения состоят из самоуправляющихся территориальных единиц и самостоятельно определяют свое территориальное устройство» (см. проект Президента РФ, ст. 55, ч. вторая).

7. Во втором предложении части (5) ст. 75 слово «соответствующий» заменить словом «особый».

8. Часть (4) статьи 76 изложить в следующей редакции:

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 315. Л. 34–36.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

«Границы между республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономными областями, автономными округами могут быть изменены по договорам между ними при условии соответствующего волеизъявления населения, проживающего на территории, затрагиваемой таким изменением, выраженного посредством референдума» (проект Президента РФ, ст. 57: «...утверждаемому в порядке, предусмотренным Федеративным договором»).

9. Дополнить статью 76 проекта частью (5) следующего содержания:

«(5) 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 республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами федерального значения. Не допускается установление каких-либо пошлин и сборов за перемещение продукции, товаров, услуг и финансовых средств через границы внутри Российской Федерации. Отдельные и временные ограничения обращения продукции, товаров, услуг, финансовых средств могут вводиться федеральным законом, если это вызвано необходимостью обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей» (из проекта Президента, ст. 63).

10. В статье 85 заменить название палаты «Федеральное Собрание» на «Совет Федерации» (из проекта Президента РФ, ст. 85, ч.1).

11. В статье 97 части (1) после слов «Исполнительную власть» предлог «в» исключить (из проекта Президента РФ, ст. 105, ч.1).

12. Включить в проект статью 97-1 следующего содержания:

«(1) Правительство РФ:

а) разрабатывает проект федерального бюджета и представляет его в Верховный Совет РФ, обеспечивает исполнение федерального бюджета и составляет отчет о его исполнении;

но:

б) обеспечивает проведение на территории РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение на территории РФ государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, труда и экологии;

г) организует и осуществляет управление имуществом, находящимся в федеральной собственности, участвует или обеспечивает участие в управлении имуществом, в котором РФ имеет долю;

д) обеспечивает оборону страны, государственную безопасность;

е) осуществляет внешнюю политику и внешнеэкономическую деятельность РФ;

ж) осуществляет согласованные с республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами, городами федерального значения меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражд-



данина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, социальной защиты.

(2) На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. 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.

(3) Во исполнение своих полномочий Председатель Правительства РФ и по его поручению заместители Председателя РФ издают распоряжения, федеральные министры издают приказы, которые обязательны к исполнению на всей территории РФ».

13. Включить в проект статью 98-2 следующего содержания: «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» (из проекта Президента РФ, ст. 67, ч. 3).

14. Дополнить статью 112 частью (7) следующего содержания:

«(7) 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 федеральным законодательством и решениями соответствующих государственных органов Российской Федерации» (из проекта Президента РФ, ст. 67, ч. 2).

15. Дополнить проект статьей 117-1 следующего содержания:

«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 республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения в составе Российской Федерации, местные бюджеты, устанавливается федеральным законом. Установление обременительного налога, делающего для налогоплательщика невозможным получение дохода от принадлежащего ему имущества, или его содержание не допускается. Государственные займы производятся на основании закона и не могут быть принудительно установлены для населения и других кредиторов» (из проекта Президента РФ, ст. 64).

16. Дополнить статью 122 проекта частью (2) следующего содержания:

«(2) Право ведения войны, за исключением случаев отражения агрессии против Российской Федерации и других случаев, предусмотренных международно-правовыми нормами, за государством не признается» (из проекта Президента РФ, ст. 68).

17. Дополнить часть (1) статьи 131 следующей фразой:

«Не могут быть предметом поправок или пересмотра положения раздела I и главы 1 раздела II Конституции» (из проекта Президента РФ, ст. 132, ч. 1).

18. Часть (4) статьи 131 изложить в следующей редакции:

«(4) 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».

19. Часть (4) статьи 131 изложить в следующей редакции:

«(4) Поправка или решение о пересмотре Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов каждой палаты Верховного Совета Российской Федерации. Поправка или решение о пересмотре вступают в силу, если они ратифицированы двумя третями республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения в составе Российской Федерации» (из проекта Президента РФ, ст. 131, ч. 3).

20. Везде по тексту слова «города Москва и Санкт-Петербург» заменить на «города федерального значения» (из проекта Президента РФ).

21. По всему тексту после слов «край, область» включить слова «города федерального значения» (см. проект Президента РФ).

**Предложения Рабочей группы Конституционной комиссии по учету положений проекта Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, представленного Президентом Российской Федерации в Конституционную комиссию 6 мая 1993 года, а также предложений и поправок субъектов законодательной инициативы<sup>1</sup>**

Рассмотрев итоги обсуждения проектов Конституции Российской Федерации субъектами Российской Федерации, Рабочая группа Конституционной комиссии предлагает внести следующие изменения и дополнения в проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией.

1. Часть (2) статьи 3 изложить в следующей редакции:

«(2) Конституция Российской Федерации имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные пра-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 315. Л. 37—44.

вовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а ее нормы — прямое действие в Российской Федерации».

2. Часть (3) статьи 13 изложить в следующей редакции:

«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. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека».

3. Дополнить статью 13 частью (4) в следующей редакции:

«(4) 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».

4. Статью 17 изложить в следующей редакции:

«(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) Человеческое достоинство в России неприкосновенно. Ничто не может быть основанием для его умаления.

(3) 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».

5. Статью 26 изложить в следующей редакции:

«(1) 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.

(2) Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них».

6. Статью 34 изложить в следующей редакции:

«В Российской Федерации экономическая свобода каждого реализуется в праве собственности, праве на свободное предпринимательство и праве на свободный труд.

Каждому принадлежит право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и имущества для любой не запрещенной законом экономической деятельности».

7. Статью 35 изложить в следующей редакции:

«(1) Каждый имеет право быть собственником.

(2) Право наследования гарантируется.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

(3) 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».

8. Часть (2) статьи 42 изложить в следующей редакции:

«(2) Каждый имеет право на рассмотрение его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры и природы».

9. Часть (3) статьи 43 изложить в следующей редакции:

«(3) Каждый имеет право на возмещение вреда, незаконно причиненного его здоровью, чести и доброму имени, а также имуществу.

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей».

10. В статье 75 (1) слова «Территория республики не может быть изменена без ее согласия» заменить словами «Территория республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменена без их согласия, выраженного в форме референдума» (Алтайский краевой Совет народных депутатов).

11. В статье 75 (1) слова «не противоречащую Конституции РФ» заменить словами «не противоречащую основам конституционного строя РФ» (ВС Якутии).

12. Часть (2) статьи 75 после слов «автономная область» дополнить словами «автономный округ».

Исключить слова «теми же», «те же», «что и республика» (ВС Якутии).

13. В части (5) статьи 75 в первом и последнем предложении исключить слова «Республика» (ВС Якутии).

14. Дополнить статью 76 проекта частью (5) следующего содержания:

«(5) 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 республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами. Не допускается установление каких-либо пошлин и сборов за перемещение продукции, товаров, услуг и финансовых средств через границы внутри Российской Федерации. Отдельные и временные ограничения обращения продукции, товаров, услуг, финансовых средств могут вводиться федеральным законом, если это вызвано необходимостью обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей» (из проекта Президента РФ).

15. Статья 77-1.

Принять Вариант «А» (ВС Якутии).

16. Часть (3) статьи 78-III Варианта Б изложить в следующей редакции:

«(3) Проекты Основ законодательства, кодексов и законов РФ по предметам совместного ведения, указанным в части (1) настоящей статьи, заблаговременно направляются, соответственно, республикам, краям, областям, автономной области, автономным округам. Поступившие от них предложения в обязательном порядке рассматриваются Верховным Советом РФ» (Совет Национальностей Верховного Совета РФ).

17. В статье 85 заменить название палаты «Федеральное Собрание» на «Совет Федерации».

18. В части (2) статьи 85 «300» заменить на «450».

19. Вариант части (3) статьи 85 исключить (Липецкий облсовет, Астраханский облсовет).

20. В пункте «л» части (1) статьи 86 после слов «назначает выборы» дополнить словами «Верховного Совета Российской Федерации».

21. Статью 86 дополнить частью (4) в следующей редакции:

«(4) Федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон».

22. Из части (1) статьи 92 исключить слова «высшим должностным лицом».

23. Часть (2) статьи 92 изложить в следующей редакции:

«Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет и не старше 65 лет, постоянно проживающий в России не менее 15 лет, не имеющий гражданства иностранного государства...» — далее по тексту.

24. В статье 92, части (4) слова «пять лет» заменить словами «четыре года» (Алтайский краевой Совет).

25. В статье 93, части (1), п. «ж» слова «председателя Центрального банка РФ» исключить (Алтайский краевой Совет).

26. Пункт «м» части первой статьи 93 изложить в следующей редакции: «В установленном законом порядке объявляет чрезвычайное положение; с согласия Совета безопасности объявляет состояние войны» и далее по тексту (Алтайский краевой Совет).

27. Статью 97 проекта изложить в следующей редакции:

«(1) Исполнительную власть Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации. Правительство РФ осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РФ. Структура и компетенция Правительства РФ определяются по представлению Председателя Правительства РФ федеральным законом.

(2) Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

(3) Председатель Правительства РФ возглавляет Правительство РФ и организует его работу.

(4) Федеральные министры ответственны за осуществление политики Правительства РФ в соответствующей области государственного управления.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

(5) 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.

(6) Организация и порядок деятельности Правительства РФ, включая участие в его работе глав исполнительной власти субъектов РФ, определяются федеральным законом».

28. Статью 98 проекта считать статьей 98-1.

29. Дополнить проект статьей 98 следующего содержания:

«(1) Правительство РФ:

а) разрабатывает проект федерального бюджета и представляет его в Верховный Совет РФ, обеспечивает исполнение федерального бюджета и составляет отчет о его исполнении;

б) обеспечивает проведение на территории РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение на территории РФ государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, труда и экологии;

г) организует и осуществляет управление имуществом, находящимся в федеральной собственности, участвует или обеспечивает участие в управлении имуществом, в котором РФ имеет долю;

д) обеспечивает оборону страны, государственную безопасность;

е) осуществляет внешнюю политику и внешнеэкономическую деятельность РФ;

ж) осуществляет согласованные с республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами, городами федерального значения меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, социальной защиты.

(2) На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. 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.

(3) Во исполнение своих полномочий Председатель Правительства РФ и по его поручению заместители Председателя РФ издают распоряжения, федеральные министры издают приказы, которые обязательны к исполнению на всей территории РФ».

30. Статья 98

«Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают в соответствии с настоящей Конституцией меры, обе-

спечивающие осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации».

31. В части (4) статьи 109 после слов «высшего должностного лица» добавить «исполнительной власти, органов местного самоуправления» (Верховный Совет Республики Коми).

32. Часть (5) статьи 109 дополнить предложением «Система органов государственной власти республики определяется Конституцией республики в составе РФ» (Верховный Совет Республики Коми).

33. В части (2) статьи 110 слова «губернатор», «губернатора» исключить (Алтайский краевой Совет).

34. Статью 112 изложить в следующей редакции:

«(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.

(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.

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 федеральным законодательством и решениями соответствующих государственных органов Российской Федерации.

35. Часть (1) статьи 115 изложить в следующей редакции:

«Бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет, республиканские, краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной об-

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

ласти, окружные бюджеты автономных округов и местные бюджеты» (Совет Национальностей Верховного Совета РФ).

36. Часть (2) статьи 115 изложить в следующей редакции: «Республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные области и автономные округа пользуются бюджетной автономией» (Совет Национальностей Верховного Совета РФ).

37. Дополнить проект статьей 117-1 следующего содержания:

«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».

38. Дополнить статью 122 проекта частью (2) следующего содержания: «(2) Право ведения войны, за исключением случаев отражения агрессии против Российской Федерации и других случаев, предусмотренных международно-правовыми нормами, за государством не признается».

39. Статья 128 часть (2).

«(2) Государственный герб Российской Федерации представляет собой золотого двуглавого орла, помещенного на красном поле. Над орлом три исторические короны Петра Великого (две малые — над головами и над ними — одна большего размера). В лапах орла — скипетр и держава. На груди орла на красном щите изображение всадника, поражающего копьем дракона».

40. Дополнить часть (1) статьи 131 следующей фразой:

«Не могут быть предметом поправок или пересмотра положения главы 1 Конституции».

41. Часть (4) статьи 131 изложить в следующей редакции:

«(4) 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».

42. В статье 131 части (5) после слов «Верховный Совет РФ» добавить слова «рассмотрел, но» (Верховный Совет Республики Коми).

43. В части (1) статьи 132 после слов «Верховным Советом РФ» дополнить словами «квалифицированным большинством голосов в две трети его членов» и далее по тексту (Алтайский краевой Совет народных депутатов).

44. Статья 133 часть (2). Дополнить пункт 2 подпунктом «д» следующего содержания:

«д) палата Верховного Совета РФ» (Совет Национальностей Верховного Совета РФ).



**Предложения к проекту Конституции  
Российской Федерации, поступившие от органов  
государственной власти субъектов  
Российской Федерации и от участников совещания  
представителей субъектов Российской Федерации,  
проходившего в Верховном Совете РФ  
с 25 мая по 4 июня 1993 года, которые Рабочая  
группа Конституционной комиссии рекомендует  
включить в текст проекта Конституции<sup>1</sup>**

Рассмотрев итоги обсуждения проектов Конституции Российской Федерации субъектами Российской Федерации, Рабочая группа Конституционной комиссии предлагает внести следующие изменения и дополнения в проект Конституции Российской Федерации, подготовленный Конституционной комиссией.

1. Пункт (2) ст. 3 изложить в редакции:  
«Конституция Российской Федерации имеет прямое действие и применяется на всей территории России». Далее по тексту.
2. Статья 5, часть (1). Исключить слова: «...свободное участие граждан».
3. Часть (1) статьи 6 изложить в следующей редакции:  
«На территории Российской Федерации обеспечивается единство государственной власти». Соответственно бывшие части (1) и (2) становятся частями (2) и (3).
4. Часть (1) статьи 7 после слов «на принципе федерализма» дополнить словами «равенстве ее субъектов» (Алтайский крайсовет).
5. В статье 7 пункте (2) после слова «устанавливаются» читать «и гарантируются Конституцией РФ» (Астраханский облсовет).
6. Формулировка ст. 7 проекта Конституционной комиссии тяжела, неудобочитаема. Предлагаем сформировать эту статью из: (1) ст. 2 проекта Президента, (2) и (3) ст. 7 проекта Конституционной комиссии, исключив конец: «в соответствии с Конституцией» и до конца.
7. В пункте 2 статьи 7 после слова «определяется» исключить слово «соответственно» (Кировский облсовет).
8. Дополнить статью 13 частью (4) в следующей редакции:  
«(4) 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».

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 315. Л. 45—47.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

9. В пункте (1) статьи 22 во втором предложении исключить слова «по судебному решению».

10. Пункт (2) статьи 29, второе предложение изложить в следующей редакции:

«Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах ограничения свободы по вступившему в законную силу приговору суда» (Кировский облсовет к/к).

11. Пункт (4) ст. 29 исключить (Липецкий облсовет).

12. Статью 30 изложить в следующей редакции:

«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».

13. Пункт (3) статьи 48, слова «Законодательное собрание» заменить словами «законодательный орган» (Липецкий областной Совет).

14. В статье 49 часть (1) после слов «Конституцию РФ» дополнить словами «Законы РФ», а также в предложении «Внести иные установленные законом обязанности» слово «иные» — исключить (Новосибирский областной Совет).

15. Статья 55, пункт (1) записать в следующей редакции:

«Защита Отечества является священным долгом каждого гражданина РФ» (Псковский областной Совет).

16. Статью 55 дополнить пунктом (3) в следующей редакции:

«В случаях, установленном законом, несение военной службы может быть заменено альтернативной гражданской службой».

17. В части (4) статьи 59 слова «содействует созданию условий» заменить словами «создает условия» (Алтайский крайсовет).

18. Пункт (1) статьи 67 изложить в редакции:

«Воспитание, образование, наука, культура пользуются поддержкой государства» (Липецкий областной Совет).

19. В статье 72, пункте (6) слово «заботиться» заменить на «содержать» (Астраханский областной Совет).

20. В статье 75 (1) слова «Территория республики не может быть изменена без ее согласия» заменить словами «Территория республики, края, области, автономной области, автономного округа не может быть изменена без их согласия, выраженного в форме референдума» (Алтайский краевой Совет народных депутатов).

21. В статье 75 (1) слова «не противоречащую Конституции РФ» заменить словами «не противоречащую основам конституционного строя РФ» (ВС Якутии).

22. Часть (2) статьи 75 после слов «автономная область» дополнить словами «автономный округ».

Исключить слова «теми же», «те же», «что и республика» (ВС Якутии).

23. В части (5) статьи 75 в первом и последнем предложении исключить слова «Республика» (ВС Якутии).

24. Статья 77-1.

Принять Вариант «А» (ВС Якутии).

25. Часть (3) статьи 78-III Варианта Б изложить в следующей редакции:

«(3) Проекты Основ законодательства, кодексов и законов РФ по предметам совместного ведения, указанным в части (1) настоящей статьи, временно направляются, соответственно, республикам, краям, областям, автономной области, автономным округам. Поступившие от них предложения в обязательном порядке рассматриваются Верховным Советом РФ» (Совет Национальностей Верховного Совета РФ).

26. В части (2) статьи 85 «300» заменить на «450».

27. Вариант части (3) статьи 85 исключить (Липецкий облсовет, Астраханский облсовет).

28. В пункте «л» части (1) статьи 86 после слов «назначает выборы» дополнить словами «Верховного Совета Российской Федерации».

29. Из части (1) статьи 92 исключить слова «высшим должностным лицом».

30. Часть (2) статьи 92 изложить в следующей редакции:

«Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет и не старше 65 лет, постоянно проживающий в России не менее 15 лет, не имеющий гражданства иностранного государства...» — далее по тексту.

31. В статье 92, части (4) слова «пять лет» заменить словами «четыре года» (Алтайский краевой Совет).

32. В статье 93, части (1), п. «ж» слова «председателя Центрального банка РФ» исключить (Алтайский краевой Совет).

33. Пункт «м» части (1) статьи 93 изложить в следующей редакции: В установленном законом порядке объявляет чрезвычайное положение; с согласия Совета безопасности объявляет состояние войны...» и далее по тексту (Алтайский краевой Совет).

34. Статья 97. Исполнительную власть Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации. Правительство РФ осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РФ. Структура и компетенция Правительства РФ определяются по представлению Председателя Правительства РФ федеральным законом.

35. В части (4) статьи 109 после слов «высшего должностного лица» добавить «исполнительной власти, органов местного самоуправления» (Верховный Совет Республики Коми).

36. Часть (5) статьи 109 дополнить предложением «Система органов государственной власти республики определяется Конституцией республики в составе РФ» (Верховный Совет Республики Коми).

37. В статью 110 включить часть (1) следующего содержания:

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

«(1) Общие принципы организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливаются Конституцией РФ» (части (1)–(3) ст. 110 считать, соответственно, частями (2)–(4)).

38. В части (2) статьи 110 слова «губернатор», «губернатора» исключить (Алтайский краевой Совет).

39. В статью 110 включить часть (5) следующего содержания:

«(4) Наименование законодательного собрания, администрации и главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется краем, областью, городом федерального значения, автономной областью, автономным округом самостоятельно» (часть (4) статьи 110 считать частью (6)).

40. Часть (1) статьи 115 изложить в следующей редакции:

«Бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет, республиканские, краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов и местные бюджеты» (Совет Национальностей Верховного Совета РФ).

41. Часть (2) статьи 115 изложить в следующей редакции:

«Республики, края, области, города Москва и Санкт-Петербург, автономные области и автономные округа пользуются бюджетной автономией» (Совет Национальностей Верховного совета РФ).

42. В части (3) статьи 116 после слов «с Президентом РФ» добавить слова: «...и Правительства РФ».

43. Дополнить проект статьей 117-1 следующего содержания:

«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».

44. Статья 128 часть 2.

«Государственный герб Российской Федерации представляет собой золотого двуглавого орла, помещенного на красном поле. Над орлом три исторические короны Петра Великого (две малые — над головами и над ними)»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В оригинале текст обрывается. — *Примеч. ред.*

## ИНФОРМАЦИЯ О ХОДЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 20 мая 1993 г.<sup>1</sup>

В. А. Агафонову,  
заместителю Председателя  
Верховного Совета  
Российской Федерации

Советы народных депутатов Российской Федерации развернули активную работу над проектами новой Конституции страны. С 12 по 18 мая 1993 года Верховные Советы республик в составе Российской Федерации Бурятии, Кабардино-Балкарии, Саха (Якутии), Алтайский и Красноярский краевые Советы, Белгородский, Волгоградский областные, Таймырский окружной Совет народных депутатов, обсудив проекты Конституции Российской Федерации, предложенные Конституционной комиссией и Президентом Российской Федерации, считают, что оба проекта требуют серьезной доработки. В связи с этим ими вносится предложение об образовании согласительной комиссии, которая из двух проектов подготовила бы один, который и следовало бы обсуждать. В решениях названных Советов обращается внимание на то, что обсуждение двух проектов приводит к обострению общественно-политической ситуации в регионах, ослаблению единства Российской Федерации.

С особой тревогой об этом говорили участники совещания представителей представительной и исполнительной властей Северо-Кавказского региона Российской Федерации, состоявшегося 18 мая в г. Ставрополе. Представители республик Адыгея, Дагестан, Ингушская, Кабардино-Балкарская, Краснодарского, Ставропольского краев и Ростовской области в своем заявлении отметили, что определенные силы делают попытку поставить работу над проектами Конституции Российской Федерации на острие политической борьбы, привести к дестабилизации общественно-политической ситуации в регионе, что отрицательно скажется на работе народно-хозяйственного комплекса и проведении экономической реформы. Участники этого совещания также считают, что в дальнейшем необходимо обсуждать единый проект Конституции, для чего следует объединить усилия Конституционной комиссии и Рабочей группы Президента Российской Федерации. Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкария, Саха (Якутия), Алтайский краевой, Белгородский и Волгоградский областные Советы, Таймырский окружной Совет народных депутатов, участники совещания представителей представительной и исполнительной властей Северо-Кавказского региона в своих документах по итогам обсуждения вопроса о

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

работе над проектами особо подчеркнули, что новая Конституция Российской Федерации должна приниматься только конституционным путем, т.е. Съездом народных депутатов.

В ходе работы сессий Верховных Советов республик в составе Российской Федерации указывалось на имеющиеся в предлагаемых проектах Конституции Российской Федерации противоречия с конституциями республик, Федеративным договором, включенным в текст действующей Конституции.

В большинстве принятых решений Советов народных депутатов предлагается в ходе работы над новой Конституцией использовать проверенный жизнью механизм разработки и принятия Федеративного договора, который уже приемлем для всех субъектов Федерации.

Все Советы народных депутатов, обсудившие проекты новой Конституции Российской Федерации, образовали комиссии по работе над проектами Конституции. В них вошли как представители Советов, так и работники местных органов исполнительной власти. Предложения, подготовленные комиссиями по проектам конституции, предполагается направить Верховному Совету Российской Федерации и Президенту России.

Волгоградский областной Совет дал полномочия председателю Совета Морозову А.Г. и главе администрации области Шабунину И.П. представлять область как субъект Российской Федерации на совещании, созываемом Президентом России, без права принятия Конституции.

Белгородский областной Совет народных депутатов направляет своих представителей на парламентские слушания по проекту основных положений новой Конституции.

В Организационный отдел поступили из 86 регионов сведения о представителях в состав Рабочей группы Верховного Совета по доработке проекта Конституции, Советы народных депутатов просят ускорить начало работы названной группы, задают вопросы о ее руководителе, месте и сроках ее деятельности.

Некоторые Советы народных депутатов планируют обсуждение проектов новой Конституции только в июне (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Горный Алтай, Удмуртская Республика, Архангельская, Кемеровская, Новгородская, Оренбургская, Ростовская, Тамбовская области, Ненецкий, Коми-Пермяцкий автономные округа).

Не определились с датой обсуждения проектов Конституции Магаданский областной Совет и Чукотский окружной Совет народных депутатов. Не организован этот процесс в Ингушской Республике, Республике Калмыкия — Хальм Тангч, Чеченской Республике.

Организационный отдел поддерживает связь с Советами народных депутатов субъектов Российской Федерации. О дальнейшем ходе обсуждения проектов Конституции Российской Федерации будет сообщено дополнительно.

Сообщается в порядке информации.

#### **Организационный отдел**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА  
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН  
от 14 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

**О новом проекте Конституции Российской Федерации  
(президентский вариант)**

Заслушав информацию Председателя Верховного Совета Республики Башкортостан М.Г. Рахимова о новом проекте Конституции Российской Федерации (президентский вариант), Президиум Верховного Совета Республики Башкортостан постановляет:

1. Принять к сведению, что наряду с официальным проектом Конституции Российской Федерации подготовлен новый проект Конституции Российской Федерации, предложенный Президентом Российской Федерации. Отметить, что данный проект является важным этапом в создании нового Основного Закона Российской Федерации. Документ закрепляет важнейшие положения о правах и свободах человека и гражданина, о собственности, парламентаризме и т.д. Его отличают структурная стройность, лаконичность и четкость изложения.

2. Признать, что наряду с отмеченными выше достоинствами новый проект Конституции имеет серьезные недостатки. В частности, проект полностью игнорирует проблему прав народов, тот факт, что Российская Федерация является многонациональным государством, объединяющим 21 республику и 11 национально-территориальных образований. Он не учитывает Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации, провозгласившую одной из высших целей суверенитета России обеспечение каждому народу неотъемлемого права на самоопределение «в выбранных им национально-государственных и национально-культурных формах».

3. Отметить, что серьезным недостатком нового проекта является то, что его первый раздел практически сводит на нет соответствующие положения Федеративного договора о государственной природе республик, об их суверенитете, территориальной целостности, о гарантиях их экономических прав, порядке введения чрезвычайного и военного положения и многие другие. Он отрицает договорно-конституционный характер развития Российской Федерации.

4. Подчеркнуть, что проект новой Конституции Российской Федерации не учитывает предыдущее конституционное развитие России. В нем не отражены принципиальные положения ныне действующего Основного Закона, касающиеся национально-государственного устройства России, а также положения о том, кто является субъектом Федерации, какова полнота госу-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

дарственной власти республик Российской Федерации, их политическая и социально-экономическая самостоятельность.

В новом проекте отвергаются принципы ответственности и подотчетности исполнительных органов перед представительными органами, дискриминируются Верховные Советы республик, их законотворческая деятельность, существенно ограничиваются ныне имеющиеся права республик.

Новый проект Конституции резко меняет баланс властей, превращает Президента России в держателя всех ветвей власти. Усиливая влияние высшего должностного лица государства на законодательную власть, проект сохраняет в полной мере его контроль за исполнительной властью. Одновременно существенно возрастают полномочия Президента в сфере формирования судебной власти.

5. Отметить, что новый проект Конституции не учитывает и конституционное развитие республик в составе Российской Федерации. Он игнорирует принятые и зафиксированные в Федеративном договоре положения о Декларациях о государственном суверенитете республик, те изменения и дополнения, которые они внесли в свои действующие Конституции, а также новые Конституции и законы, принятые республиками в порядке конкретизации Федеративного договора.

Вопреки договорно-конституционной природе Российской Федерации в проекте настойчиво проводится принцип абсолютного верховенства Конституции и Законов Российской Федерации, что направлено на дезавуирование статей Федеративного договора, умаление значения Конституций и законов республик.

6. Уважая право Президента на законодательную инициативу в отношении новой Конституции Российской Федерации, подчеркнуть, что дальнейший конституционный процесс должен базироваться на проектах, предложенных как Президентом, так и Верховным Советом Российской Федерации, что процедура принятия нового Основного Закона Российской Федерации должна осуществляться в рамках действующей Конституции России, и любой антиконституционный путь неприемлем для Республики Башкортостан как суверенного государства в составе Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета  
Республики Башкортостан**

**М. Рахимов**



**РЕШЕНИЕ**  
**ВОЛГОГРАДСКОГО ОБЛАСТНОГО СОВЕТА**  
**НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ**  
от 15 мая 1993 г. № 15/295-с<sup>1</sup>

**О проектах Конституции Российской Федерации**

Обсудив проекты Конституции Российской Федерации, поступившие в облсовет из Конституционной комиссии и от Президента Российской Федерации, Волгоградский областной Совет народных депутатов решил:

1. Считать целесообразным при выработке окончательного варианта Конституции Российской Федерации положить в основу проект Конституции, разработанный Конституционной комиссией, образованной первым Съездом народных депутатов.

Сессия считает, что принятие новой Конституции Российской Федерации должно осуществляться на основании действующей Конституции, если иное не примет очередной Съезд народных депутатов.

2. Внести следующие принципиальные предложения для учета их при выработке окончательного проекта Конституции Российской Федерации:

2.1. Закрепить в Конституции равноправие субъектов Федерации. Изложить содержание трех федеративных договоров в консолидированном виде (Вариант «Б», глава XIII проекта Конституционной комиссии). Ввести единое наименование субъектов Федерации — республика, земля, губерния и т.п. (лучше — «земля»). Закрепить в Конституции в общем виде систему и структуру власти субъектов Федерации, основные полномочия и предметы ведения, отличные только от федеральных, имея в виду, что детализация этих вопросов будет производиться в конституциях (уставах) субъектов Федерации с учетом местных условий и традиций.

2.2. Палата парламента, называемая в президентском проекте «Советом Федерации» и в проекте Конституционной комиссии «Федеральным Собранием», должна формироваться на принципах, изложенных в части третьей ст. 86 проекта Конституционной комиссии, а именно: по 2 депутата от каждого из субъектов Федерации (республики, края, области) и по одному — от автономного округа.

2.3. Внести в проект Конституции Российской Федерации новый институт — Совет Субъектов Федерации как консультативный орган, состоящий из полномочных представителей субъектов Федерации. Этот Совет будет разрабатывать предложения по совершенствованию форм реализации властных функций соответствующих органов на основе Федеративного договора. В Совет Субъектов Федерации должны войти по должности пред-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

седатели представительных органов власти и главы администраций (главы республик, губернаторы).

На данном этапе разработки Конституции Российской Федерации названные руководители субъектов Федерации должны быть привлечены Конституционной комиссией к участию в выработке единого проекта Конституции на основе двух рассматриваемых проектов, а также поступивших предложений и замечаний от Субъектов Федерации.

2.4. Отметить, что вопросы деятельности местного самоуправления в проектах Конституции Российской Федерации сформулированы излишне жестко, безвариантно. Предпочтительно внести в проект Конституции основные положения из Европейской хартии о местном самоуправлении (Страсбург, 15.10.1985), а право детальной разработки предоставить регионам в их уставах (конституциях) и положениях о местном самоуправлении. Уравниловки здесь быть не может, так как к самоуправляемым территориям относятся и поселки, и миллионные города, имеющие различные условия, потенциальные возможности и традиции.

2.5. Предусмотреть в Конституции Российской Федерации положение о том, что способ вступления в должность главы исполнительной власти субъекты Федерации устанавливают самостоятельно в своей конституции (уставе) — избрание на сессии представительного органа, избрание населением.

2.6. Предусмотреть в действующей Конституции Российской Федерации и проекте новой Конституции РФ положение о том, что окончательное принятие новой Конституции и внесение в нее поправок производится только после их ратификации представительными органами власти не менее чем две-третьи субъектов Федерации.

3. Поручить Рабочей группе по работе над основными положениями проекта новой Конституции Российской Федерации, образованной малым Советом облсовета (от 23.01.93, № 4/20) и 15-й сессией облсовета (от 14.05.93), обобщить поступившие предложения и замечания по обоим опубликованным проектам Конституции Российской Федерации и после их утверждения на малом Совете облсовета направить в Конституционную комиссию для учета в работе.

Направить настоящее решение 1) Президенту Российской Федерации, 2) Верховному Совету Российской Федерации, 3) Конституционному Суду Российской Федерации, 4) Конституционной комиссии.

Уполномочить главу администрации области Шабунина И.П. и председателя областного Совета Морозова А.Г. представлять область как субъект Российской Федерации в Конституционном совещании, созываемом Указом Президента Российской Федерации № 660 от 12 мая 1993 г., и в других организуемых федеральными органами государственной власти и управления совещаниях по вопросам принятия новой Конституции Российской Федерации без права принятия Конституции.

**Председатель облсовета**

**А.Г. Морозов**

## ЗАЯВЛЕНИЕ УЧАСТНИКОВ СОВЕЩАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СЕВЕРО- КАВКАЗСКОГО РЕГИОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>

Президенту Российской Федерации  
т. Ельцину Б.Н.  
Верховному Совету  
Российской Федерации

Мы, участники совещания представителей представительной и исполнительной властей Северо-Кавказского региона Российской Федерации: Ставропольский край, Краснодарский край, Ростовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика, Ингушская Республика, рассмотрев 18 мая 1993 года в городе Ставрополе общественно политическую ситуацию, связанную с обсуждением проектов Конституции Российской Федерации, отмечаем, что определенные силы делают попытку поставить работу над проектами Конституции на острие политической борьбы, что вносит дестабилизацию в общественно-политическую ситуацию в регионе, мешает нормальному ритму народно-хозяйственного комплекса Юга России.

В связи с этим считаем:

В дальнейшем должен обсуждаться единый проект Конституции Российской Федерации, разработанный на основе обсуждаемых проектов, для чего следует объединить усилия 1) Конституционной комиссии и 2) Рабочей группы Президента Российской Федерации.

Доработка, обсуждение с субъектами Федерации и принятие Конституции Российской Федерации необходимо завершить в текущем году.

Принятие новой Конституции Российской Федерации должно осуществляться только конституционным путем.

Участники совещания выражают надежду 1) на торжество здравого смысла, 2) прекращение противостояния федеральных властей, 3) сосредоточение усилия на принятие Конституции и 4) успешное проведение экономических реформ.

**Республика Адыгея**

**Заместитель Председателя  
Кабинета Министров — Правительства**

**В.П. Леднев**

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

**Республика Дагестан**

**Председатель Постоянной комиссии  
по законодательству и правопорядку  
Верховного Совета** **М.Х. Халлитов**

**Кабардино-Балкарская Республика**

**Президент** **В.М. Коков**

**Карачаево-Черкесская Республика**

**Председатель Верховного Совета** **В.Н. Савельев**  
**Председатель Совета Министров** **В.И. Хубиев**

**Краснодарский край**

**И.о. главы администрации** **В.Ф. Гладской**

**Ростовская область**

**Заместитель председателя  
областного Совета народных депутатов** **М.В. Гайчук**

**Ставропольский край**

**Председатель  
краевого Совета народных депутатов** **Ю.А. Гончаренко**  
**Глава администрации** **Е.С. Кузнецов**  
**Член Президентского Совета** **М.Ю. Келигов**

**ИНФОРМАЦИЯ**  
**о проделанной работе по обсуждению проектов**  
**Конституции Российской Федерации**  
**в Тульской области<sup>1</sup>**

Верховный Совет  
Российской Федерации,  
организационный отдел  
Сорокину В.В.

Проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, опубликован в газете «Тульские известия» в двух номерах 12–13 мая.

На совещании председателей постоянных комиссий и председателей городских и районных Советов было принято решение обсудить одновременно оба поступивших проекта.

Всем депутатам областного Совета, городским и районным Советам были направлены тексты проектов Конституции, а также основные положения этих проектов.

Депутаты областного Совета провели обсуждение их во всех постоянных комиссиях областного Совета народных депутатов.

Городские и районные Советы провели обсуждение проектов Конституции на сессиях или заседаниях малых Советов.

18 мая т.г. проекты обсуждены за круглым столом партий, движений и общественных организаций.

19 мая большой круг депутатов всех уровней принял участие в селекционном совещании, которое проводил Верховный Совет РФ, заслушали выступление Председателя Верховного Совета т. Хасбулатова Р.И. о сложившейся ситуации в конституционном процессе, о позиции Верховного Совета.

Для обобщения всех поступивших в областной Совет предложений и замечаний создана рабочая группа во главе с т. Артемьевым А.И., в которую вошли депутаты областного Совета и специалисты-правоведы.

25 мая т.г., рассмотрев результаты проведенного широкого обсуждения проектов новой Конституции РФ, подготовленных Конституционной комиссией и Президентом РФ, малый Совет областного Совета народных депутатов решил:

1. Поддержать инициативу Президента РФ о созыве Конституционного совещания с целью завершения подготовки проекта Конституции Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 245. Л. 1–3.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Обратиться с предложением к Верховному Совету РФ и Президенту РФ при окончательной доработке на основе представленных проектов сформировать взаимосогласованный единый проект новой Конституции РФ.

2. Считать необходимым в проекте Конституции РФ обеспечить принципы: гарантии прав и обязанностей человека, равноправие всех форм собственности, самостоятельность и равенство всех субъектов Федерации в рамках Федеративного договора.

Положить в основу государственной власти принципы народовластия, разделения функций и полномочий между профессиональной законодательной, сильной исполнительной и независимой судебной властями.

Президент РФ как глава государства должен гарантировать взаимосвязи и взаимодействие всех ветвей государственной власти и управления.

3. Предложить Верховному Совету и Президенту Российской Федерации выработать механизм принятия новой Конституции конституционным путем в течении 1993 года.

4. Делегировать представителем в состав Конституционного совещания председателя областного Совета народных депутатов Литвинцева Ю.И.

Принять к сведению, что Совет администрации области делегировал представителем в состав Конституционного совещания главу администрации Севрюгина Н.В.

Наделить полномочиями представителей государственной власти области в рамках позиции, изложенной настоящим решением.

5. Направить в Рабочую группу Конституционной комиссии и рабочую группу при Президенте РФ предложения и замечания, поступившие от народных депутатов в ходе обсуждения представленных проектов Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с просьбой Верховного Совета Российской Федерации о направлении в рабочую группу по доработке проекта Конституции полномочных представителей от субъектов Федерации малый Совет областного Совет народных депутатов решил:

Направить в рабочую группу Верховного Совета по доработке проекта Конституции РФ Артемьева А.И. – народного депутата областного Совета.

**Заместитель председателя  
Совета**

**Н.Н. Скачкова**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ  
от 1 июня 1993 г. № XII-18/535**

**О проекте Конституции Российской Федерации  
и порядке ее принятия<sup>1</sup>**

Рассмотрев проекты Конституции Российской Федерации, представленные Президентом и Конституционной комиссией Российской Федерации, а также ситуацию, сложившуюся в связи с определением порядка ее принятия, Верховный Совет Республики Карелия постановляет:

1. Отметить, что представление Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным проекта Конституции страны резко ускорило конституционный процесс в Российской Федерации.

Вместе с тем ни один из представленных проектов Конституции не может быть принят за основу, т. к. оба фактически игнорируют права народов России, обходят молчанием принципы построения и образования российского федеративного государства, не определяют понятие и статус субъекта Федерации, содержат положения, нарушающие Федеративный договор и ограничивающие права субъектов Федерации. Оказались отстраненными от конституционного процесса народы Российской Федерации, не имеющие своей государственности.

Верховный Совет Республики Карелия осуждает попытки опорочить представительные органы власти Российской Федерации. Какое-либо стремление низложить их открывает прямую дорогу политическому беспределу и ведет в тупик, подрывает основные принципы демократии.

2. Предложить Президенту и Верховному Совету Российской Федерации выработать с участием полномочных представителей субъектов Федерации единый согласованный проект Конституции Российской Федерации.

В основу Конституции должны быть положены права человека и Федеративный договор, в том числе следующие положения:

- обеспечение единства и территориальной целостности Российской Федерации;

- гарантии прав народов Российской Федерации и закрепление положений Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, провозгласившей одной из высших целей суверенитета России обеспечение каждому народу неотъемлемого права на самоопределение «в выбранных им национально-государственных и национально-культурных формах»;

- понятие и статус субъекта Федерации;

- право субъектов Федерации на самостоятельное правовое регулирование вопросов, не отнесенных к исключительному ведению Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Федерации или совместной компетенции Федерации и ее субъектов, определить механизм реализации совместных полномочий;

- порядок участия субъектов Федерации в формировании федеральных органов власти;

- гарантии субъектам Федерации самостоятельно устанавливать структуру и порядок функционирования органов власти на их территории в полном соответствии с Федеративным договором;

- реализация принципа разделения властей с реальной сбалансированностью их полномочий, системой сдержек и противовесов. В этих целях установить в Конституции Российской Федерации право досрочного роспуска парламента и отрешения Президента Российской Федерации от должности в исключительном ведении Конституционного суда или Всероссийского референдума, определить специальную процедуру конституционным Законом Российской Федерации;

- фиксированные даты выборов президента и парламента;

- сохранение прокуратуры как единой независимой, строго централизованной системы органов с основной социальной функцией – надзор за законностью и возложением на нее задач координации усилий правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

3. Верховный Совет Республики Карелия считает возможным повышение статуса краев и областей, автономной области и автономных округов как субъектов Федерации.

4. Считать возможным принятие новой Конституции Российской Федерации только по процедуре, не противоречащей действующей Конституции.

5. Предложить Верховному Совету Российской Федерации принять закон «О механизме согласования и принятия новой Конституции Российской Федерации», предусматривающий следующий порядок:

- Президент и Верховный Совет Российской Федерации до 15 июня 1993 года создают федеральную конституционную комиссию по разработке в срок до 15 июля т.г. согласованного проекта новой Конституции Российской Федерации. В состав комиссии включаются представители федеральных законодательного и исполнительных органов, а также представители субъектов Федерации. Протокол разногласий прилагается к проекту Конституции;

- в ходе работы над новой Конституцией Российской Федерации должна проводиться экспертиза, в том числе специалистами от субъектов Федерации, каждой статьи проекта на соответствие Федеративному договору;

- согласованный проект Конституции с протоколом разногласий выносятся до 1 августа 1993 года на обсуждение граждан Российской Федерации, народов Российской Федерации, не имеющих своей государственности, политических партий, общественных организаций, органов государственной власти субъектов Федерации и иных участников конституционного процесса, которые до 1 сентября 1993 года направляют в федеральную кон-



*Постановление Верховного Совета Республики Карелия от 1 июня 1993 г.*

ституционную комиссию свои предложения и замечания по представленным документам;

- в срок до 15 сентября федеральная конституционная комиссия рассматривает поступившие предложения и замечания, готовит уточненный проект Конституции и направляет его вместе с протоколом оставшихся разногласий субъектам Федерации;

- высшие органы законодательной и представительной власти субъектов Федерации в срок до 15 октября 1993 года рассматривают уточненный проект Конституции и определяют полномочных представителей для участия в совещании по парафированию проекта Конституции;

- совещание по парафированию окончательного варианта проекта Конституции созывается Президентом и Верховным Советом Российской Федерации не позднее 20 октября и работает до 1 ноября 1993 года. Парафированный полномочными представителями не менее чем 4/5 субъектов Федерации и одобренный высшими законодательными и представительными органами субъектов Федерации проект Конституции направляется для принятия Съезду народных депутатов Российской Федерации;

- Съезд народных депутатов Российской Федерации для принятия новой Конституции Российской Федерации созывается не позднее 15 ноября 1993 года и, не внося поправок в текст проекта Конституции, либо принимает его, либо отвергает;

- в случае отклонения парафированного проекта Конституции Съезд народных депутатов Российской Федерации принимает решение о его вынесении (не позднее 15 января 1994 года) на всенародный референдум, либо о созыве (не позднее марта 1994 года) Конституционного Учредительного собрания по принятию новой Конституции Российской Федерации.

В случае вынесения проекта Конституции на Всероссийский референдум она считается принятой, если проект получит поддержку избирателей не менее 4/5 субъектов Федерации.

6. Предоставить Степанову В.Е и Блинникову С.П. право решения вопросов по выработке согласованного проекта Конституции Российской Федерации в Верховном Совете и исполнительных органах власти Российской Федерации в рамках настоящего постановления Верховного Совета Республики Карелия.

7. Поручить Президиуму Верховного Совета Республики Карелия решить вопрос о направлении двух экспертов от Республики Карелия для участия в работе по выработке проекта Конституции Российской Федерации. Экспертам в своей работе при выработке проекта Конституции Российской Федерации руководствоваться положениями настоящего постановления.

8. Направить настоящее постановление Верховному Совету и Президиуму Российской Федерации, а также законодательным и представительным органам субъектов Федерации.

**Председатель Верховного Совета  
Республики Карелия**

**В.Н. Степанов**

**РЕШЕНИЕ  
МАЛОГО СОВЕТА ТОМСКОГО ОБЛАСТНОГО СОВЕТА  
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ  
от 9 июня 1993 г. № 134**

**О проектах Конституции Российской Федерации  
и порядке ее принятия<sup>1</sup>**

Рассмотрев проекты Конституции Российской Федерации, представленные Конституционной комиссией Российской Федерации и Президентом Российской Федерации,

ознакомившись с информацией о состоянии конституционной реформы в Российской Федерации,

учитывая замечания и предложения, представленные Главой администрации Томской области, депутатами областного и местных Советов народных депутатов, органами местного самоуправления Томской области, юристами-экспертами и общественными организациями,

Малый Совет областного Совета народных депутатов решил:

1. Считать приемлемым только один путь принятия новой Конституции Российской Федерации – это конституционный путь на основе взаимного согласия представительных и исполнительных властей и согласия субъектов Российской Федерации.

Признать нецелесообразным при разработке проекта новой Конституции Российской Федерации, принимать за основу проект Конституции, предложенный Президентом Российской Федерации, как противоречащий основному принципу демократического развития России и несущий угрозу установления в стране единоличной диктатуры Президента.

Считать целесообразным в дальнейшем использовать имеющиеся варианты проектов Конституции Российской Федерации как рабочие материалы.

2. Предложить Верховному Совету Российской Федерации принять закон Российской Федерации о процедуре подготовки, обсуждения и принятия Конституции Российской Федерации, предусмотрев в нем:

2.1. Официальное опубликование альтернативных проектов новой Конституции Российской Федерации до 1 июля 1993 года.

2.2. Проведение всенародного обсуждения опубликованных проектов Конституции до 1 сентября 1993 года.

2.3. В срок до 1 ноября 1993 года подготовить и утвердить на Съезде народных депутатов в первом чтении единый согласованный проект Конституции Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

2.4. Принятый в первом чтении проект Конституции Российской Федерации направить на парафирование высшим представительным (законодательным) органам власти субъектов Федерации.

2.5. Парафированный субъектами Федерации текст Конституции Российской Федерации не позднее 1 января 1994 года принимается конституционным путем (Съездом народных депутатов, референдумом или иным порядке, установленном Съездом народных депутатов Российской Федерации).

3. Считать необходимым условием принятия новой Конституции Российской Федерации закрепление в ней следующих концептуальных положений:

3.1. Государство обеспечивает гарантии прав и свобод личности, человека и гражданина в полном объеме и в соответствии с нормами международного права.

3.2. Все субъекты Российской Федерации (республики, края, области, автономные округа, автономная область) имеют равный государственной правовой статус, соответствующий статусу республики в составе Российской Федерации.

3.3. Конституция Российской Федерации закрепляет статус Федеративного договора, как Конституционного закона Российской Федерации, устанавливающего разграничения полномочий, предметов ведения субъектов Российской Федерации и федеральных органов власти, управления и обладающего верховенством по этим вопросам.

Конституция Российской Федерации закрепляет порядок разработки, согласования, заключения, вступления в силу Федеративного договора, а также порядок внесения в него изменений и его реализацию.

3.4. Субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают систему государственной власти и регламентируют вопросы местного самоуправления на своей территории в соответствии с общими принципами, закрепленными Конституцией Российской Федерации, о гарантии прав человека, народовласти и разделения властей.

Высшие представительные органы всех субъектов Российской Федерации принимают законы в пределах своей компетенции, которые действуют на их территории и входят в общую систему законодательства Российской Федерации.

3.5. Объем полномочий и функции федеральных органов государственной власти и управления устанавливаются, исходя из принципа сбалансированности, что гарантируется механизмом «сдержек и противовесов» между органами законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации.

Законодательная, исполнительная и судебная власти являются отделенными и независимыми одна от другой в реализации своих полномочий, не вправе осуществлять полномочия и функции другой ветви власти, за-

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

крепленные Конституцией Российской Федерации или основанному на ней иному правовому акту.

3.6. Порядок вступления в силу Конституции Российской Федерации устанавливается в разделе «Переходные положения» Конституции Российской Федерации и не может быть изменен иначе, как внесением соответствующих поправок и дополнений в указанный раздел.

Порядок вступления в силу Конституции Российской Федерации включает, в том числе, переходные механизмы, определяющие объем прав и полномочий каждого из субъектов законодательной, исполнительной судебной властей Российской Федерации, их ответственность и преемственность.

3.7. Государство обеспечивает определенный законом уровень социальных гарантий в области образования, здравоохранения, обеспечения жильем, социального обеспечения, благоприятной окружающей среды и других сферах.

4. В процессе подготовки и принятия новой Конституции Российской Федерации:

4.1. Обратиться к народным депутатам Томской области всех уровней, организовать обсуждение проектов Конституции Российской Федерации и механизма ее принятия через средства массовой информации, встречи с избирателями в округах, на предприятиях, в общественных организациях.

4.2. Рекомендовать средства массовой информации Томской области информировать население о ходе обсуждения проектов Конституции и о вносимых поправках и предложениях.

4.3. Представить на сессию областного Совета народных депутатов обобщенные предложения по Конституции Российской Федерации до [1]<sup>1</sup> октября 1993 года.

**Председатель областного  
Совета народных депутатов**

**Г. Шамин**

---

<sup>1</sup> В имеющейся копии оригинала точная дата не указана. — *Примеч.ред.*

**МАТЕРИАЛ  
ЭКСПЕРТА КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
В.И. ЛАФИТСКОГО**

**Популярно о Конституции. Два проекта Конституции  
(вопросы и ответы)<sup>1</sup>**

**I. Каковы цели и задачи конституционной реформы?**

Всеобщий кризис, охвативший российское общество, проявляется в сфере политических, экономических и национальных отношений. Он затронул также, что неизмеримо опаснее, сферу духовной жизни россиян, утративших веру в идеалы свободы, справедливости, права и демократии. Таковой стала цена расплаты не только за бездействие и просчеты первого в истории России демократического правительства, но и за промедление в деле проведения конституционных реформ.

Какие задачи должна решить в этих условиях новая Конституция?

Прежде всего — остановить развал Российской Федерации. Чтобы ни говорили радетели суверенных прав отдельных республик, краев, областей, фактически уже сейчас идет, идет процесс раздела России, ее превращения в конгломерат мелких, экономически немощных, разрозненных государственных образований. Противоестественность, прочность такого развития событий очевидны с позиций нашей общей истории, географии, национального состава, культуры, экономики, политики, права. Но об этом в борьбе за власть, в погоне за личными выгодами наши политики предпочитают молчать, забывая о судьбах России.

Второй, не менее значимой задачей конституционной реформы является закрепление демократических основ российской государственности. Неотъемлемыми ее чертами должны стать народовластие, защита прав и свобод личности, федерализм, разделение властей. Осуществить эти принципы непросто. Демократический строй в России еще не сложился. Более того, в настоящее время все более реальной становится опасность возврата в прошлое, возрождения тоталитаризма. Такова та перспектива, а точнее, расплата, которая нас ждет, если не будут уравновешиваться власть и сила, с одной стороны, Федерации и входящих в ее состав республик, краев, областей, а с другой стороны, парламента и Президента.

Третьей задачей конституционной реформы является закрепление основ общественной жизни, что обеспечит предпосылки формирования традиционно неразвитого в России гражданского общества. Такие его институты, как семья, собственность, труд, предпринимательство, общественные

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

Материал был роздан 31 мая 1993 г. участникам Всероссийского совещания народных депутатов Советов всех уровней. — *Примеч.ред.*

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

объединения, средства массовой информации нуждаются в поддержке со стороны государства. В то же время возникает и необходимость защиты их от государства и общества, все еще пораженных вирусом тоталитаризма.

Сохранение и демократическое преобразование России возможно только в ходе решительной и вместе с тем тщательно подготовленной политико-правовой реформы. Основным ее звеном должна стать новая Конституция Российской Федерации. Но эту роль она сможет сыграть только при том условии, если в ней будут согласованы интересы Федерации и ее субъектов, парламента, Президента и федеральной судебной власти, различных политических и социальных сил. В значительной мере это уже осуществлено в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией.

#### **II. Как шло прохождение проекта?**

Вот уже более двух лет идет работа Конституционной комиссии над проектом новой Конституции. В этой работе принимали участие Президент, Верховный Совет, субъекты Российской Федерации, представители политических партий, виднейшие ученые-государствоведы. Шаг за шагом, в борьбе и спорах рождался согласованный документ, который воспринят большей частью субъектов Российской Федерации и обществом в целом. Опишем вкратце путь прохождения проекта.

1-й Съезд создал Конституционную комиссию и поручил ей разработку проекта; 5-й Съезд принял представленный Б. Ельциным проект к сведению; 6-й одобрил его основные положения и концепцию конституционных реформ; 7-й признал в основном осуществленной доработку проекта и определил, что в 1993 году новой Конституции будет посвящен специальный съезд; 8-й поручил Президенту, Верховному Совету, Конституционной комиссии в трехмесячный срок согласовать между собой и направить на согласование субъектам РФ основные положения новой Конституции РФ. В ноябре 1993 г. Съезд должен был рассмотреть и принять Конституцию.

Однако естественный ход конституционной реформы был нарушен неожиданным для всех появлением президентского проекта. Две недели — таким был срок, в течение которого С. Шахрай и С. Алексеев поспешно кроили новый конституционный проект, основные отличия которого мы разберем с вами вместе.

#### **III. 10 принципиальных различий двух проектов Конституции**

### **1. Конституционные перспективы: стабильность или сиюминутность?**

Разработчики проекта Конституционной комиссии основывались на необходимости обеспечения стабильности конституционного строя, что исключало следование сиюминутным требованиям тех или иных политических сил. Иным был подход авторов президентского проекта, которые отбросили в угоду «политической целесообразности» целый ряд принципов конституционной законности и демократии. Приведем лишь несколько примеров. В президентском проекте Конституции нарушено требование равенства

субъектов Российской Федерации. Особые привилегии даны республикам за счет ущемления интересов краев и областей. Отброшен авторами президентского проекта и принцип разделения властей. Над всеми властями стоит Президент. В первом случае мы видим неспособность противостоять притязаниям отдельных республик, во втором — неспособность следовать тем демократическим процедурам, которые призваны обеспечить согласование интересов различных общественных сил. Те же соображения «политической целесообразности» определили отсутствие в президентском проекте такого института, как вице-президент, привели к ущемлению полномочий Конституционного Суда и превращению федерального парламента в безвластный и дурно организованный орган. При подобном подходе к конституционной реформе Конституция становится игрушкой в руках политиков, подстраивающих ее под себя. Должного авторитета и стабильности такая Конституция не может иметь.

## **2. Общественный договор или орудие политической борьбы?**

В адрес проекта Конституционной комиссии брошено обвинение в том, что он компромиссен. Но в этом мы видим достоинства, а не недостатки проекта. Цель конституции в демократическом государстве заключается в согласовании интересов различных общественных и политических сил. Только так можно избежать противостояния в обществе. Конституция должна выступать в роли своеобразного общественного договора, и именно это качество Конституционная комиссия стремилась придать своему проекту. Иная цель была поставлена перед президентским проектом. Фактически он превращен в орудие политической борьбы, в то средство, которое позволит устранить с политической арены всех тех, кто противостоит Президенту либо той политике, которую проводит Правительство.

## **3. Общество: забвение или забота?**

Твердая убежденность в том, что Конституция должна служить средством политической борьбы, привела разработчиков президентского проекта практически к полному забвению потребностей общества. В президентском проекте нет места для институтов гражданского общества, отсутствуют социально-экономические права, не регламентируются основы социальной и экономической политики государства.

Все то, что затрагивает судьбы каждого из россиян, забыто в борьбе за власть, оставлено вне конституционных рамок.

Иной подход — в проекте Конституционной комиссии. В нем найдено достойное место таким категориям, как социальное государство, основной задачей которого является обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности, социально ориентированная рыночная экономика, в которой обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, добросовестная конкуренция и общественная поль-

за. Большое значение в проекте Конституционной комиссии придается социально-экономическим правам, признанным не только современной конституционной практикой большей части зарубежных стран, но и международным правом.

#### **4. Права гражданина и человека: декларация или реальность?**

Каталог прав и свобод в проекте Конституционной комиссии значительно шире. Но главное отличие двух проектов в другом — в защищенности и гарантированности прав и свобод. Само их перечисление ничего не дает, они не могут «действовать как таковые». Поэтому в проекте Конституционной комиссии закреплены не только гарантии прав и свобод, но и те обязанности государства, которые обеспечивают их реализацию. Так, например, право на труд включает не только свободу в выборе труда, но и такие его гарантии, как безопасные условия труда, вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера, защиту от необоснованного увольнения и на оказание помощи в случае безработицы.

#### **5. Федерализм: равенство или неравноправие субъектов Федерации?**

Одним из основных дефектов президентского проекта Конституции является закрепление привилегированного положения республик и иных национальных образований, что подчеркивается воспроизведением всех трех федеративных договоров (в проекте Конституционной комиссии предложено дать содержание федеративных договоров в единой и связанной форме). Статус краев и областей принижен, что ставит их в положение второсортных административно-территориальных образований. Это отражено не только в наделении республик особыми правами (вплоть до отделения), но и в порядке формирования одной из палат парламента. По президентскому проекту, республикам и иным национальным образованиям в Совете Федерации отведено не менее 50% мест, что лишает края и области равных возможностей в защите своих интересов и прав в федеральном парламенте.

Конституционная комиссия при разработке раздела о федеративном устройстве стремилась учесть отечественный и зарубежный опыт развития федераций, который свидетельствует о невозможности сохранения тех федеративных государственных образований, в которых отдельным субъектам принадлежит привилегированная роль.

Такое неравенство служит постоянным источником напряжения и противоречий, которые подтачивают и, в конечном счете, разрушают государственное единство и гражданский мир. В проекте Конституционной комиссии республики, края, области, автономная область, города Москва и Санкт-Петербург имеют равные права как равноправные субъекты Российской Федерации. Отличия касаются в основном специфики республик как национальных государственных образований. Равным является предста-



вительство всех субъектов Российской Федерации в верхней палате парламента — Федеральном Собрании. Сбалансированность федеративного устройства, гарантии государственного единства, защита прав субъектов Российской Федерации — таковы те параметры проекта Конституционной комиссии, которые дают нам шанс вызваться из тисков прежнего унитаризма и вместе с тем заложить основы подлинного федерализма.

## **6. Президент: глава государства или диктатор?**

По президентскому проекту, конституционный статус Президента очерчен прямолинейно и не оставляет сомнений в отношении той роли, которую он должен сыграть. Президент провозглашен главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод граждан. Он «принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов». Таким образом, Президент не только выводится за рамки системы трех разделенных властей — законодательной, исполнительной и судебной, — но и ставится над ними. Фактически за ним закрепляется та роль, которая по праву должна принадлежать самому народу как единственному источнику государственной власти.

В президентском проекте Президент наделен невиданно обширными полномочиями. Он представляет кандидатуру главы Правительства, а в случае отказа парламента ее утвердить распускает парламента.

Он утверждает структуру правительства, назначает по представлению Председателя Правительства единолично министров и других должностных лиц, отправляет в отставку Правительство, вносит в парламента законопроекты и отклоняет принятые парламента проекты законов (право вето), издает указы и распоряжения, равные по силе федеральным законам, приостанавливает действие законов и иных актов, вводит в стране чрезвычайное положение, назначает общенародный референдум. Такая концентрация власти чревата возвратом к столь знакомому нам тоталитарному прошлому с его попранием идеалов правового государства и демократии, прав и свобод личности.

В проекте Конституционной комиссии Президент сочетает функции главы государства и главы исполнительной власти, что обеспечивает не только достаточность его полномочий, но и ответственность за проводимый Правительством социально-экономический и политический курс. Правительство формируется Президентом без мелочной опеки со стороны законодателей. С согласия Верховного Совета назначаются только Председатель, заместитель Председателя и члены Правительства, к ведению которых отнесены общее руководство экономикой, финансы, внутренние дела, оборона, безопасность, т.е. «малый кабинет». Остальные члены Правительства назначаются Президентом единолично. Согласно проекту Конституционной комиссии Правительство одновременно находится под контролем Президента и парламента, что не только обеспечивает единство системы испол-

нительной власти, но и реальное участие народных представителей в определении внутривластного и внешнеполитического курса страны. Тщательно продуманная конституционная модель организации президентской власти предопределяет взаимодействие, а не противостояние Президента с другими федеральными органами власти. В этом Конституционная комиссия видит залог не только стабильности, но и эффективности функционирования всего государственного механизма в целом.

### **7. Парламент: законодательный или законосовещательный орган?**

В президентском проекте роль парламента резко ослаблена. За счет искусственного разделения полномочий палат парламент утрачивает целостность единого — хотя и двухпалатного — органа представительной власти. Обращает внимание умаление роли Государственной Думы — наиболее представительной палаты парламента. Наиболее важные вопросы решает Совет Федерации, в котором половина депутатских мест отведена республикам и иным национальным образованиям.

Президентский проект Конституции разрушает основы парламентаризма. Парламент лишен права самостоятельно принимать законы. «Законопроекты, влекущие расходы, покрываемые за счет государственного бюджета» (а таковыми являются все законопроекты, без исключения), могут представляться только Президентом или Правительством. Лишен парламент права осуществления контроля за исполнением законов и расходованием государственных средств. Но и на этом «дело» устранения двоевластия не ограничилось. Само существование федеральной представительной власти поставлено в зависимость от Президента. Досрочный роспуск парламента предусмотрен не только при отказе утвердить кандидатуру Председателя Правительства, но и в других случаях кризиса государственной власти. Таковыми Президент может признать угрозу собственного отпущения от должности, отказ парламента согласиться с его возражениями по законопроектам и многое, многое другое.

При подобной конструкции парламента обречен быть безвольным и безвластным органом и оставаться в тени всемогущей «исполнительной» власти.

Одной из отличительных черт проекта Конституционной комиссии является то, что в нем обеспечивается равновесие законодательной и исполнительной власти. Президент не может распустить парламента, а парламента не может отправить в отставку Правительство в целом. Исключительное право принятия и изменения законов, утверждения бюджета и контроля за его исполнением принадлежит Верховному Совету, состоящему из двух равноправных палат. В целом система разделения властей по проекту Конституционной комиссии может быть определена следующей формулой: сильный Президент — сильный парламента — независимая судебная власть.

## **8. Судебная власть: состоится ли она как власть?**

Одной из наиболее важных задач конституционной реформы является повышение роли судов, придание им такого статуса, при котором судебная ветвь власти состоится как власть. Вершить, а не отправлять правосудие могут лишь независимые судьи. Но по президентскому проекту такой независимости судей нет. Судьи назначаются Президентом единолично (согласие Совета Федерации требуется только для судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего арбитражного суда и Высшего судебного присутствия), что, естественно, никоим образом не гарантирует их независимости. Обращает внимание еще целый ряд норм, ущемляющих полномочия судебной власти. Так, например, не суды, а Президент наделен правом выступать арбитром в спорах между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов.

Президент может приостанавливать действие актов органов государственной власти, в том числе и судов. Подобные нововведения немыслимы в правовом государстве.

В проекте Конституционной комиссии подчеркивается независимость судебной власти, обеспечиваемая несменяемостью судей. Во главе единой судебной системы стоят три верховных суда — Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший арбитражный суд, — обладающие высшей юрисдикцией, соответственно, в конституционных, гражданских и уголовных, а также хозяйственных судебных делах. Решения их окончательны и не могут быть оспорены в каких-либо органах типа высших судебных присутствий, не имеющих опыта разрешения специализированных судебных дел.

## **9. Народовластие: для всех или в отношении всех?**

Источником государственной власти в президентском проекте Конституции провозглашен народ, который осуществляет свою власть непосредственно или через своих представителей. О том, как народ может распорядиться своей верховной властью через своих представителей, мы говорили выше. И нам нет необходимости вновь возвращаться к вопросу о роли парламента и представительной демократии, поскольку ни того, ни другого в президентском проекте попросту нет. Впрочем, фактически отсутствуют в нем институты и прямой демократии.

Так, например, референдум может назначаться только самим Президентом (в проекте Конституционной комиссии это право принадлежит также Верховному Совету и одному миллиону избирателей), определяющим не только целесообразность его проведения, но и те вопросы, которые могут быть вынесены на референдум. Таких прав не имеет ни парламент, ни сам народ, расстающийся, как нас уверяют, без сожалений с той свободой и с той властью, оценить которые он еще не успел.

## **10. Преемственность конституционной реформы или конституционный взрыв?**

Конституционная комиссия в течение без малого трех лет обеспечивала поступательное движение конституционной реформы. Многие положения ее проекта вошли составной частью в Конституцию и действующее законодательство Российской Федерации. Иным образом дело обстоит с президентским проектом, который, по сути, с белого листа должен стать отправной точкой перелома России. Ну, а каким будет этот перелом, вы можете судить сами.

## **МАТЕРИАЛ ЮРИДИЧЕСКОГО ОТДЕЛА АППАРАТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Некоторые вопросы и ответы о Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>**

#### **Какое место занимает Конституция Российской Федерации в системе законодательных актов Российской Федерации?**

Конституция Российской Федерации является Основным Законом Российской Федерации.

#### **Каким органом и в каком порядке принимается Конституция Российской Федерации?**

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации внесение изменений и дополнений в нее отнесено к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации, который является высшим органом государственной власти Российской Федерации.

На основании статьи 185 Конституции Российской Федерации изменение и дополнение Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России производит Съезд народных депутатов Российской Федерации законом, принятым большинством не менее двух третей от общего числа избранных народных депутатов Российской Федерации. В таком же порядке производится временное приостановление действия отдельных статей Конституции, а также делегирование полномочий Съезда народных депутатов Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации.

Изменения и дополнения статей Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России, касающиеся федеративного устройства Российской Федерации, не могут быть осуществлены в одностороннем по-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 313. Л. 108—113.

Данный материал был опубликован в информационном бюллетене Верховного Совета РФ «Некоторые вопросы и ответы о Конституции Российской Федерации». М., 1993. — *Примеч.ред.*

рядке 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.

**Какие еще вопросы находятся в исключительном ведении Съезда народных депутатов Российской Федерации?**

Помимо принятия Конституции Российской Федерации, внесения в нее изменений и дополнений статья 104 Конституции Российской Федерации к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации относит следующие вопросы:

- определение внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- ратификация и денонсация международных договоров, влекущих изменения и дополнения Конституции Российской Федерации;
- принятие решений по вопросам национально-государственного устройства, отнесенным к ведению Российской Федерации;
- определение порядка решения вопросов административно-территориального устройства Российской Федерации;
- решение вопросов об изменении границ Российской Федерации;
- утверждение перспективных государственных планов и важнейших республиканских программ экономического и социального развития Российской Федерации, ее военного строительства;
- формирование Верховного Совета Российской Федерации;
- избрание Первого заместителя и трех заместителей Председателя Верховного Совета Российской Федерации;
- утверждение Председателя Совета Министров Российской Федерации;
- утверждение Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- избрание Конституционного Суда Российской Федерации;
- принятие решения об отрешении от должности Президента Российской Федерации;
- отмена актов, принятых Верховным Советом Российской Федерации, а также указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

**Какое место занимает Верховный Совет Российской Федерации в системе высших органов государственной власти Российской Федерации и какова его структура?**

Верховный Совет Российской Федерации — орган Съезда народных депутатов Российской Федерации, постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти Российской Федерации.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Верховный Совет Российской Федерации формируется из числа народных депутатов Российской Федерации Съездом народных депутатов Российской Федерации и ему подотчетен.

Верховный Совет Российской Федерации состоит из двух палат: Совета Республики и Совета Национальностей, равных по своему численному составу. Палаты Верховного Совета Российской Федерации равноправны.

#### **Кто может отменить указы Президента Российской Федерации?**

В соответствии с пунктом 19 статьи 109 Конституции Российской Федерации указы и распоряжения Президента Российской Федерации могут быть отменены Верховным Советом Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации.

#### **В каком порядке может быть объявлен всероссийский референдум?**

На основании пункта 25 статьи 109 Конституции Российской Федерации всероссийский референдум объявляет Верховный Совет Российской Федерации, всероссийский референдум назначается по решению Съезда народных депутатов Российской Федерации или по требованию не менее чем одного миллиона граждан Российской Федерации, либо не менее чем одной трети от общего числа народных депутатов Российской Федерации.

#### **Какое место занимает Президент Российской Федерации в системе высших органов государственной власти и управления Российской Федерации?**

Статья 125 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Президент Российской Федерации является высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти в Российской Федерации.

#### **Наделен ли Президент правом роспуска Съезда народных депутатов или Верховного Совета Российской Федерации?**

Согласно пункту 11 статьи 121<sup>5</sup> Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации.

#### **Каким образом Президент Российской Федерации может принимать участие в процессе принятия новой Конституции Российской Федерации?**

В соответствии с пунктом 1 статьи 121<sup>5</sup> Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации имеет право вносить свои замечания и предложения в порядке законодательной инициативы Съезду народных депутатов Российской Федерации.

#### **В каких случаях и в каком порядке Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности?**

На основании статьи 121<sup>10</sup> Конституции Российской Федерации он может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также данной им присяги.

Такое решение принимается Съездом народных депутатов Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации большинством в две трети голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации по инициативе Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации или одной из его палат.

В соответствии со статьей 121<sup>6</sup> в случае использования полномочий Президента Российской Федерации для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, они прекращаются немедленно.

**Кто исполняет полномочия Президента Российской Федерации в случае отрешения Президента Российской Федерации от должности?**

Статьей 121<sup>11</sup> Конституции Российской Федерации предусмотрено, что в случае отрешения Президента Российской Федерации от должности, отставки Президента Российской Федерации, невозможности дальнейшего осуществления им своих полномочий, а также в случае смерти Президента Российской Федерации полномочия Президента Российской Федерации исполняет Вице-президент Российской Федерации. В случае невозможности исполнения полномочий Президента Российской Федерации Вице-президентом Российской Федерации они переходят последовательно Председателю Совета Министров Российской Федерации, Председателю Верховного Совета Российской Федерации.

**Каков порядок формирования Совета Министров Российской Федерации?**

На основании статьи 123 Конституции Российской Федерации Совет Министров Российской Федерации формируется Президентом Российской Федерации. Председатель Совета Министров Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации. Заместители 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. Министр иностранных дел Российской Федерации, министр обороны Российской Федерации, министр безопасности Российской Федерации и министр внутренних дел Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации с согласия Верховного Совета Российской Федерации.

**Правомочен ли Совет Министров Российской Федерации отменять акты краевой, областной администрации?**

Согласно статье 128 Конституции Российской Федерации Совет Министров Российской Федерации в пределах своей компетенции имеет право

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров республик в составе Российской Федерации, а также отменять противоречащие законодательству акты краевой, областной, городской (городов федерального значения) администрации, администрации автономной области, автономного округа.

Совет Министров Российской Федерации имеет право отменять акты министерств, государственных комитетов Российской Федерации, других подведомственных ему органов.

#### **Кому подотчетна краевая, областная администрация?**

На основании статьи 136<sup>4</sup> Конституции Российской Федерации краевая, областная администрация, администрация автономной области, автономного округа, города федерального значения подотчетна соответствующему Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным органам.

#### **Правомочен ли Совет народных депутатов отменять акты краевой, областной администрации?**

Согласно статье 136<sup>6</sup> Конституции Российской Федерации акты краевой, областной администрации, администрации автономной области, автономного округа, города федерального значения, противоречащие законодательству, могут **быть отменены соответствующим Советом народных депутатов, вышестоящим исполнительным органом или судом** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

#### **В каком порядке могут быть прекращены полномочия Советов народных депутатов?**

В соответствии со статьей 86<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации полномочия краевого, областного Совета народных депутатов, Совета народных депутатов автономной области, Советов народных депутатов автономных округов, Советов народных депутатов городов Москвы и Санкт-Петербурга, местных Советов народных депутатов могут быть прекращены досрочно по решению самого Совета, а также в случае неоднократного нарушения ими законодательства Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации по решению Верховного Совета Российской Федерации или Верховного Совета республики в составе Российской Федерации, принятому на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации.

#### **Какова роль местных Советов в осуществлении местного самоуправления?**

На основании статьи 138 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти — местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские); соответствующие органы управления — местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.



Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов.

Экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, порядок образования, владения, пользования и распоряжения которой регулируется законом.

**Какой орган может отменить решение сельского, поселкового Совета?**

Согласно статье 143 Конституции Российской Федерации местные Советы народных депутатов имеют право отменять акты нижестоящих Советов в случае несоответствия этих актов законодательству.

**Какова роль местной администрации в осуществлении местного самоуправления?**

На основании статьи 146 Конституции Российской Федерации местная администрация в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляет исполнительно-распорядительные функции, на основании и во исполнение законов Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, решений местных Советов народных депутатов, принятых в пределах их полномочий, обеспечивает законные права и интересы органов местного самоуправления и граждан.

Местная администрация подотчетна соответствующему местному Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Глава местной администрации представляет соответствующему местному Совету народных депутатов ежегодный отчет о деятельности местной администрации.

**Кто может выразить недоверие местной администрации?**

В соответствии со статьей 147 Конституции Российской Федерации соответствующий Совет народных депутатов вправе принять решение о недоверии главе и другим должностным лицам местной администрации. Порядок выражения недоверия должностным лицам местной администрации и отрешения их от должности устанавливается законом.

**Кем утверждается структура местной администрации?**

На основании статьи 148 Конституции Российской Федерации структура местной администрации утверждается Советом народных депутатов по представлению главы местной администрации.

Руководители органов, структурных подразделений местной администрации назначаются и освобождаются непосредственно главой местной администрации. Перечень должностей местной администрации, утверждение которых производится соответствующим Советом народных депутатов, устанавливается законом.

**Каков порядок отмены актов местной администрации?**

В соответствии со статьей 149 Конституции Российской Федерации глава местной администрации в пределах своей компетенции принимает постановления и издает распоряжения.

Акты главы местной администрации, противоречащие законодательству, могут быть отменены Советом народных депутатов, вышестоящим исполнительно-распорядительным органом или судом в соответствии с законодательством Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации.

**Каковы принципы системы государственной власти в Российской Федерации?**

В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами, городами Москвой и Санкт-Петербургом и местным самоуправлением.

**Какие формы собственности существуют в Российской Федерации?**

Статьей 10 Конституции Российской Федерации установлены следующие формы собственности: частная (юридических лиц и граждан), коллективная (общая совместная, общая долевая), государственная, муниципальная и собственность общественных объединений.

Собственность не может использоваться в целях, противоречащих интересам общества, правам и свободам других граждан.

**Существуют ли пределы свободы экономической деятельности?**

В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации исходя из общественных интересов, закон может устанавливать пределы свободы экономической деятельности.

**В чьей собственности находятся земля и ее недра, растительный и животный мир в Российской Федерации?**

Статья 11 Конституции Российской Федерации устанавливает, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории.

Владение, пользование и распоряжение природными богатствами не могут осуществляться в ущерб интересам этих народов.

В Российской Федерации устанавливаются следующие формы собственности на природные ресурсы: государственная (федеральная, республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга), муниципальная, частная (юридических лиц и граждан), коллективная (общая совместная, общая долевая). Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами регулируются законодательством Российской Федерации

и республик в составе Российской Федерации, правовыми актами Советов народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий.

**Каково соотношение международных норм права и Конституции Российской Федерации в области прав и свобод человека?**

В соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законом Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации.

**Какие основные права и свободы человека и гражданина закреплены в Конституции Российской Федерации?**

Конституция Российской Федерации среди основных прав и свобод человека и гражданина устанавливает такие, как:

- равенство перед законом и судом (статья 34);
- право на приобретение и прекращение гражданства в Российской Федерации (статья 36);
- право на свободу и личную неприкосновенность (статья 39);
- право на неприкосновенность жилья (статья 41 и другие);
- право на неприкосновенность частной жизни, на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений (статья 40);
- право на митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование (статья 49);
- право на объединение (статья 50);
- право на защиту от безработицы (статья 53);
- право на бесплатную медицинскую помощь (статья 55);
- право на социальную защиту (статья 56);
- право на юридическую помощь (статья 67<sup>1</sup>) и другие.

**Имеет ли право гражданин Российской Федерации выезжать за ее пределы?**

Согласно статье 42 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться.

**Допускается ли Конституцией Российской Федерации альтернативная военная служба?**

На основании статьи 45 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации, убеждениям которого противоречит несение военной службы, имеет право на ее замену выполнением альтернативных гражданских обязанностей в порядке, установленном законом.

**Как в Конституции Российской Федерации решен вопрос об определении национальной принадлежности?**

Согласно статье 46 Конституции Российской Федерации каждый вправе свободно определять свою национальную принадлежность. Никто не

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

должен быть принужден к определению и указанию его национальной принадлежности.

#### **Имеют ли право граждане Российской Федерации знакомиться с документами и материалами, затрагивающими их права?**

Статья 62 Конституции Российской Федерации обязывает государственные органы, учреждения и должностные лица обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

#### **Имеют ли право граждане Российской Федерации обращаться за защитой своих прав в международные органы?**

В соответствии со статьей 63 Конституции Российской Федерации каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина, если ему было отказано в защите его прав во всех установленных федеральным законом судебных инстанциях.

#### **Как Конституцией Российской Федерации регулируются права жертв преступлений и злоупотреблений властью?**

Статья 64 Конституции Российской Федерации устанавливает, что права жертв преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и скорейшую компенсацию за причиненный ущерб.

#### **В чем заключается суверенность Российской Федерации?**

Согласно статье 68 Конституции Российской Федерации Российская Федерация суверенна. Она самостоятельно осуществляет всю полноту власти на своей территории.

Носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Российская Федерация вправе вступать в союз с другими государствами и передавать органам союза осуществление части своих полномочий.

#### **Допускает ли Конституция Российской Федерации изменение территории Российской Федерации?**

В соответствии со статьей 70 Конституции Российской Федерации территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема.

Территории республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга образуют единую территорию Российской Федерации.

Изменение конституционно-правового статуса республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также их разделение и объединение могут быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих в них, с утверждением Съездом народных депутатов Российской Федерации.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ**  
**Генерального прокурора Российской Федерации**  
**по проекту Конституции Российской Федерации**  
**от 26 мая 1993 г.<sup>1</sup>**

Ответственному секретарю  
Конституционной комиссии  
О.Г. Румянцеву

Уважаемый Олег Германович!

Направляю предлагаемую нами редакцию статей проектов Конституции Российской Федерации о прокуратуре с изложением нашей позиции относительно ее роли и места в системе государственных органов России.

По нашему убеждению, статьи проектов в предложенных авторами редакциях необоснованно сужают функции прокуратуры, лишая ее возможности решения в полной мере присущих ей органически задач защиты прав и интересов граждан, общества и государства, которые, помимо нее, никто иной решать не может. Выпадают из-под прокурорского надзора целые сферы общественных отношений, например, сфера деятельности общественных и политических объединений и движений, в числе которых и разного рода националистические организации и движения, представляющие основную угрозу целостности России.

Убеждены, что необходимо обеспечение прокурорским надзором, обладающим необходимыми полномочиями, и исполнения указов Президента Российской Федерации как актов главы государства.

Нельзя не учитывать также, что по сей день граждане именно у прокуратуры ищут защиту, притом бесплатную, своих интересов. В 1992 году в суды с жалобами на действия и решения должностных лиц и коллегиальных органов обратились немногим более 10 тысяч человек, в то время как в органы прокуратуры — свыше 1,6 млн. Цифры говорят сами за себя. Сужение полномочий прокуратуры существенно ограничит возможности граждан на защиту своих прав.

Очевидно, что неудержимому росту преступности, приобретающей все более опасные, организованные формы, должна быть противопоставлена целенаправленная, наступательная, скоординированная деятельность правоохранительных органов. В настоящее время нет такого обладающего необходимыми полномочиями, государственного органа, который бы на профессиональной основе постоянно направлял и организовывал эту деятельность. Эту роль в современных условиях может и должна выполнять прокуратура. Однако взять ее на себя мешает ограничение ее функций над-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 241. Л. 35–36а.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

зором за законностью расследования дел о преступлениях и поддержанием государственного обвинения в суде.

Известно, что одним из факторов, определяющих уровень преступности, является общее состояние законности, все более распространяющимся правовым нигилизмом, охватившем уже представительные и исполнительные органы власти и местного самоуправления. Решая задачи укрепления законности, прокуратура, наделенная надзорными функциями, только за 1992 год опротестовала более 42 тысяч незаконных правовых актов. Из них каждый третий — был издан представительным либо исполнительным органом. Следует подчеркнуть, что никакой другой орган ни действующей Конституцией, ни проектом такими полномочиями не наделен. Правда, проект предоставляет прокурору право опротестования в суде незаконных актов. Однако без необходимых надзорных полномочий (проверка, истребование документов, назначение ревизий, получение объяснений и т.п.) это право прокурора будет сведено на нет. Нельзя не отметить недостаточную четкость формулировки, которая может вызвать различное понимание термина «государственные органы».

Непонятно, почему право предъявления прокурором исков в суд ограничено лишь защитой интересов государства. Не требует доказательств необходимость предоставления прокурору такого права и при защите интересов общества, так называемого безгласного и персонифицированного интереса. Кстати, это полностью соответствует Концепции судебной реформы.

Прокурор лишается проектом и полномочий по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях, где эффективная защита прав человека особенно необходима вследствие их наибольшей уязвимости в условиях лишения свободы (на 1 января 1993 года там содержалось более 600 тысяч человек). Осуществляя этот надзор, прокуроры провели более 11 тысяч проверок, в результате которых освободили из-под стражи свыше 800 человек, опротестовали почти 600 незаконных актов администрации ИТУ. По их представлениям наказано около 3 тысяч должностных лиц, свыше 100 из них уволено и 31 привлечен к уголовной ответственности. Кем будет выполняться эта работа при лишении прокурора названных полномочий, неясно.

Неудачна, на наш взгляд, и формулировка о судебном контроле за деятельностью прокуратуры, допускающая ее различные толкования. Если имеется в виду возможность обжалования действий и решений прокурора в суд, то это никаких возражений вызвать не может. Если же идет речь о постоянном, организационном контроле, то он превратит прокуратуру в структуру судебной системы, что в корне противоречит принципам построения судебной власти и судопроизводства.

Серьезным пробелом проектов является, по нашему мнению, отсутствие указания на централизацию системы прокуратуры, хотя этот принцип ее организации прямо вытекает из Федеративного договора, отнесшего во-

*Письмо народного депутата РФ Ч.-Д.Б. Ондара от 27 мая 1993 г.*

просы прокуратуры к исключительному ведению Федерации. Отказ от этого принципа явился бы добровольным ограничением полномочий Федерации и ни в коей мере не способствовал бы укреплению государственности и единства России.

В связи с изложенным предлагаем следующие редакции статей проекта Конституции Российской Федерации о прокуратуре<sup>1</sup>:

Предлагаемая редакция, по нашему мнению, наиболее полно отражает задачи и функции прокуратуры, позволит ей стать одним из гарантов соблюдения федеральных законов и обеспечения правопорядка.

Полагаем также более правильным соответствующую главу назвать «Правосудие. Прокурорский надзор».

Редакция статей о прокуратуре, предлагаемая нами, может быть использована при рассмотрении обоих проектов.

**В.Г. Степанков**

**ПИСЬМО  
НАРОДНОГО ДЕПУТАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Ч.-Д.Б. ОНДАРА  
от 27 мая 1993 г.<sup>2</sup>**

Президенту Российской Федерации  
Б.Н. Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

С глубоким удовлетворением я воспринял Ваше обращение ко мне с просьбой высказаться по проекту Конституции Российской Федерации, подготовленному по Вашей инициативе. Такое обращение к народному депутату я усматриваю как Ваше стремление к поиску путей к консенсусу с депутатским корпусом, а не к конфронтации между Президентом и парламентом.

По существу проекта. I. Привлекательна его структура, она доступна для восприятия — три раздела, 133 статьи. Федеративный договор вторым разделом становится органичной частью Конституции.

Четко и всеобъемлюще изложены статьи, посвященные Человеку, его правам, свободе, достоинству, в которых видно, что государство существует для человека, а не человек для государства, как было в сталинско-брежневских (да и в РСФСРовской) Конституциях. Все это должно закрепиться в принятой Конституции.

---

<sup>1</sup> В оригинале упомянутые предложения отсутствуют. — *Примеч. ред.*

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 239. Л. 68–69.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

В этом проекте, на мой взгляд, и немало уязвимых статей, формулировок. Укажу лишь некоторые:

а) жестки, категоричны статьи, посвященные Президенту. По этим статьям видно, что он обладает исключительной законодательной инициативой, ущемляя права других конституционных и общественных структур общества. Он единолично, безальтернативно выдвигает или назначает высшие должностные лица государства, он единолично становится арбитром в спорах между федеральными и региональными властями. Зачем тогда Конституционный Суд? Кстати, по этому проекту этот суд, да и все органы правосудия подминаются Президентом.

б) неравноправны палаты. Госдума безвольна, ей отведены лишь «мелочи»;

в) в проекте отсутствует раздел или глава «Об основах избирательной системы», в которых должен быть изложен стержневой механизм фактической реализации принципа народовластия в цивилизованном государстве. Впрочем, такой раздел отсутствует и в проекте Конституционной комиссии.

Мое предложение.

1. В стране имеется два проекта Конституции. Один из них готовился в течение 2,5 лет под Вашим председательством, Вы дважды его представляли на Съездах народных депутатов, которые в основном одобрили Ваши же поправки. Об этом проекте знает вся Россия и весь мир. Логично, если окончательный проект будет разработан с учетом существующих обоих проектов. Поэтому после Конституционного совещания и Совета Федерации созвать Согласительное совещание обеих сторон для выработки объединенного, окончательного проекта.

Сейчас это важнее всего как шаг к преодолению раздела страны на два конфронтационных лагеря, чем даже сама выработка проекта Конституции.

На этом Согласительном совещании выработать и процедуру принятия Конституции. При этом принятие новой Конституции должно осуществляться только конституционным путем, т.е. через Съезд народных депутатов РФ. На мой взгляд, в настоящее время Съезд созрел для этого.

**С искренним уважением,  
народный депутат РФ — т.о. № 871**

**Ч.-Д.Б. Ондар**



*Письмо Ю.М. Воронина от 29 мая 1993 г.*

**ПИСЬМО ПЕРВОГО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
от 29 мая 1993 г. № 2.2-20/410<sup>1</sup>**

Президенту Российской Федерации  
Б.Н. Ельцину

Уважаемый Борис Николаевич!

По Вашей просьбе направляю замечания и предложения по проекту Конституции Российской Федерации, подготовленному по инициативе Президента Российской Федерации.

**Ю.М. Воронин**

**О проекте Конституции Российской Федерации,  
подготовленном по инициативе  
Президента Российской Федерации**

Инициатива Президента Российской Федерации по подготовке и вынесению на обсуждение собственного проекта Конституции РФ и энергичные действия исполнительной власти в поддержку этого проекта в значительной степени разрушили устоявшиеся с 1990 года представления о том, как должен быть организован процесс подготовки новой Конституции Российской Федерации. Новизна возникшей ситуации, когда в короткие сроки предстоит решить вопрос о судьбе новой Конституции, а фактически — вопрос о власти, предопределяет резкость полемики между сторонниками двух имеющих проектов Конституции РФ.

Само по себе появление «президентского проекта» вполне согласуется с действующей Конституцией РФ, согласно которой Президент РФ имеет право законодательной инициативы. Президент вправе в собственном проекте выразить свои взгляды на конституционное устройство Российской Федерации. Но очевидно также, что Конституция должна выражать не только позицию одной ветви власти, а представлять собой результат согласования позиций федеральных законодательной и исполнительной властей, субъектов Федерации. Чрезвычайно важной задачей является поиск наиболее правильных форм, процедур, благодаря которым это согласование может быть достигнуто. В то же время и Президенту, и Верховному Совету РФ следует определиться в содержательном плане, какие положения в каждом из двух проектов Конституции РФ могли бы стать отправными для выработки согласованного текста проекта Конституции, а какие требуют серьезно пересмотра в целях обеспечения единства конституционного процесса.

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 75—83.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

С этих позиций и следует проводить анализ проекта Конституции РФ, подготовленного по инициативе Президента РФ.

I. Ряд положений проекта Конституции может быть воспринят и стать важной частью будущей Конституции РФ. К такого рода конституционным нормам, институтам, принципам и идеям относятся:

- положение о том, что Президент является главой государства. Оно требует конкретизации и уточнения схемы взаимоотношений Президента с Правительством, освобождения Президента от всеобъемлющего руководства деятельностью Правительства;

- закрепление развития Российской Федерации в направлении большего равенства прав субъектов Федерации, что, по существу, предлагается путем определения в ст. 62 предмета ведения Российской Федерации; стремление обеспечить единство Российской Федерации;

- идея развития прав и свобод человека и гражданина в конституционных законах;

- положения ст. 63 о свободе обращения товаров и услуг на всей территории РФ и ст. 64 о недопущении обременительного для нормальной деятельности налога;

- положение ст. 68 о недопущении агрессивных войн и многие другие.

II. Не следует злоупотреблять противопоставлением текстов двух проектов, когда в конструктивном плане можно вести разговор о замене одной редакции норм на более удачную. Это, в частности, относится к положениям, определяющим права, свободы и обязанности человека и гражданина. В проекте Конституции, подготовленном по инициативе Президента, содержатся некоторые серьезные отступления от Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации.

Недостаточно последовательно, во многом противоречиво в «президентском проекте» излагаются положения, относящиеся к местному самоуправлению. Это связано с неопределенностью концепции местного самоуправления, чересчур радикальными устремлениями авторов проекта, расходящимися с нынешними условиями и возможностями развития местного самоуправления.

Более взвешенно и логично решаются вопросы местного самоуправления в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией. Вместе с тем некоторые нормы из данного проекта также требуют уточнения. При этом уточнении возможно использование формул «президентского проекта» (например, содержащейся в ст. 127 проекта нормы о порядке образования национально-территориальной единицы).

III. Вариант построения системы высших федеральных органов государственной власти, предложенный в «президентском проекте», вызывает целый ряд серьезных возражений. Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, заложенный в организацию государственной власти в Российской Федерации (ст. 4 проекта Конституции),

не находит последовательного развития в проекте Конституции. Напротив, статус Президента РФ как гаранта Конституции, арбитра, обеспечивающего согласованное функционирование всех федеральных государственных органов и разрешение споров между ними, противоречит принципу разделения властей, и, таким образом, в Конституцию закладывается внутреннее противоречие.

Анализ конституционных полномочий Президента свидетельствует о том, что Президенту как главе государства предоставляются чрезвычайно широкие возможности активно влиять на осуществление функций законодательных, исполнительных и судебных органов. Очевидно, что такая практика будет означать единовластие Президента, а не «разделение властей».

В проекте Конституции нет записи о том, что указы Президента Российской Федерации должны издаваться в пределах полномочий, предоставленных Президенту Конституцией и законами Российской Федерации, а также, что его указы при этом не должны по содержанию противоречить Конституции и законам РФ. Это означает, что Указы Президента не являются подзаконными актами. Таким образом, принижается роль парламента и издаваемых им актов.

В соответствии с действующей Конституцией России (ст. 121<sup>б</sup>) Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие только актов Президентом республик и Советов Министров республик в составе России. Согласно же ст. 80 проекта Конституции Российской Федерации предоставляется право приостанавливать действие актов всех государственных органов Российской Федерации, включая федеральные и республиканские законы. Приостановление Президентом федеральных законов ставит парламент в неоправданную зависимость от Президента. Норма проекта, позволяющая российскому Президенту приостанавливать действие республиканских законов, будет воспринята республиками как серьезное посягательство на их конституционный статус.

Анализ взаимоотношений Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием и Правительством РФ приводит к выводу о концентрации слишком больших полномочий в руках Президента РФ. Приведем лишь некоторые тому доказательства.

1. Предложенная редакция статьи III проекта создает лишь видимость подключения парламента к решению вопросов о доверии Правительству и его отставке, поскольку отказ Совета Федерации в поддержке инициированной Президентом отставки Правительства не имеет для Президента никаких обязательных юридических последствий. Каково бы ни было мнение Совета Федерации, оно не ограничивает Президента РФ принять решение по своему усмотрению.

2. В соответствии с проектом для преодоления законодательного вето Президента требуется квалифицированное большинство, состоящее из 2/3 голосов от общего числа депутатов в каждой из палат Федерального Собрания (ст. 103).

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Как показывает практика зарубежных государств, если установлено квалифицированное большинство в 2/3 от общего количества депутатов, необходимое для преодоления вето Президента, то вето Президента становится почти непреодолимым. Например, в США Ф. Рузвельт за время своего президентства (1933–1945 гг.) 635 раз воспользовался правом вето, и только в 9 случаях оно было преодолено Конгрессом. Г. Трумен с 1945 по 1953 год 250 раз применял его и только в 12 случаях «проиграл». Д. Эйзенхауэр с 1953 по 1958 год воспользовался правом вето 181 раз, и только 2 раза Конгресс сумел его преодолеть.

3. В статье 106 проекта вводится институт досрочного роспуска Президентом РФ Федерального Собрания. Порядок и основания роспуска являются слишком облегченными. В частности, у Президента РФ появляется беспроигрышное средство через неоднократное представление Федерального Собранию заведомо «непроходных» фигур на вакантную (по разным причинам) должность Председателя Правительства РФ распустить негодный ему парламент.

4. Согласно статье 73 проекта Президент РФ назначает на должность и освобождает от должности федеральных министров и руководителей федеральных ведомств по представлению Председателя Правительства РФ после консультаций с Советом Федерации. При такой формулировке роль парламента в подборе кандидатур на должности министров принижается.

В проекте Конституции, предложенном Президентом, недостаточно обоснованными выглядят положения, предусматривающие более широкие полномочия Совета Федерации — верхней палаты Федерального Собрания. В принципе, известное неравенство палат допустимо, но столь разительное неравноправие Государственной Думы с Советом Федерации, с нашей точки зрения, чрезмерно. Конструкция, не учитывающая при решении большого числа важных для жизни страны вопросов мнение палаты, представляющей всю Федерацию в целом, может быть истолкована как ослабление единства многонационального народа России.

Проект значительно ограничивает право законодательной инициативы палат парламента, депутатов, субъектов Федерации. Только Президент РФ и Правительство РФ, исходя из содержания ч. 2 ст. 101 проекта, могут внести законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Поскольку под такой критерий может быть подведено большое количество законопроектов, постольку для всех субъектов, не принадлежащих к исполнительной ветви власти, возможность реализовать право законодательной инициативы существенно сокращается.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что идея усиления президентской власти воплощена в проекте в чрезмерно радикальной форме. Не ставя под сомнение возможность проработки идеи усиления исполнительной власти через совершенствование ее конституционного и законодательного регулирования, мы должны добиваться реализации этой идеи в цивилизованной, адекватной политическим реалиям России форме. Усиление президент-

*Письмо Ю.М. Воронина от 29 мая 1993 г.*

ской, исполнительной власти не должно перечеркивать задачу построения правового государства, совершенствования системы разделения исполнительной, законодательной и судебной властей в России. Поэтому модель формы правления, прописанная в президентском проекте Конституции, может рассматриваться как взвешенная законодательная инициатива Президента, заслуживающая серьезного обсуждения со стороны Верховного Совета РФ только в случае, если будут сняты отмеченные выше дисбалансы во взаимоотношениях властей на федеральном уровне.

Интересы сохранения и развития российской государственности требуют проявления воли и сотрудничества в конституционном процессе со стороны Президента и Верховного Совета Российской Федерации. Само по себе наличие президентского проекта не разрушает возможности подготовки и принятия новой Конституции РФ правовым и демократическим путем. При этом следует учитывать, что процесс подготовки и принятия новой Конституции должен представлять собой творческий поиск наиболее оптимальных путей достижения согласия и выработки единого проекта Конституции РФ. Анализ содержания проекта Конституции, подготовленного по инициативе Президента РФ, свидетельствует, что конституционные идеи, принципы, институты и нормы, заложенные в этом проекте, представляют собой серьезный предмет для обсуждения участниками конституционного процесса. Отдельные положения президентского проекта могут быть напрямую заимствованы, другие положения могут войти в новую Конституцию в доработанной редакции, а вызывающие сегодня острую реакцию радикальные положения проекта, относящиеся к организации власти (и представляющие собой стержень любой Конституции), пройдя через процедуру согласования, могут быть модифицированы и в новом виде составить основу для новой Конституции РФ.

**ПИСЬМО  
НАРОДНОГО ДЕПУТАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ЧЛЕНА КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В.И. ТУЙКОВА  
от 1 июня 1993 г.<sup>1</sup>**

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

Уважаемый Николай Тимофеевич!

В соответствии с договоренностью направляю Вам свои замечания и предложения к основным положениям новой Конституции Российской Федерации, касающиеся вопросов деятельности правоохранительных органов и в особенности места и функций прокуратуры в системе государственной власти.

Предложения о включении в проект Конституции отдельной главы о прокуратуре направлялись мной как членом Конституционной комиссии и ранее, но учтены не были.

Надеюсь, что при дальнейшем обсуждении проекта Конституции Российской Федерации доводы об укреплении конституционного статуса Прокуратуры РФ послужат предметом более пристального внимания и найдут свое выражение в нормах Основного Закона.

Одновременно направляю Вам копию моего письма в адрес Президента РФ по указанным проблемам.

Буду признателен Вам, Николай Тимофеевич, если Вы поддержите наши позиции, чтобы в едином тексте, который будет положен в основу будущей Конституции, воплотилось все положительное из существующих вариантов проекта.

Приложение: по тексту

**Член Конституционной комиссии РФ,  
народный депутат РФ /  
674 Ревдинский территориальный округ**

**В.И. Туйков**

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 239. Л. 73–77.

## **Замечания и предложения к основным положениям новой Конституции Российской Федерации**

Обсуждаемые основные положения новой Конституции Российской Федерации, посвященные правоохранительной системе, дают основания сделать вывод о наметившейся тревожной тенденции к недооценке принципа единства законности на территории России. Это наиболее ярко проявилось в вопросе о месте и роли органов прокуратуры в системе государственной власти.

В имеющихся проектах нового Основного Закона страны конституционный статус и функции прокуратуры существенно принижены, практически не обозначен институт прокурорского надзора как необходимый структурный элемент механизма правообеспечения. В основных положениях будущей Конституции пока не прослеживается твердых гарантий единства федеральной правовой системы, не имеется и эффективной защиты против местничества, игнорирования действующего законодательства.

Если и в самом деле, как это предлагается, ограничить прокуратуру функциями предъявления исков в защиту государства, поддержания государственного обвинения в суде, надзора за расследованием преступлений и опротестования в суде незаконных актов отдельных госорганов, да еще и подчинить прокурорскую систему судам, то в стране неизбежно создадутся условия для повсеместных нарушений федеральных законов, ущемлений прав и свобод граждан, провозглашенных в Конституции.

Между тем в Российской Федерации не возникло каких-либо объективных условий, требующих упразднения независимого прокурорского надзора за исполнением действующего законодательства. Напротив, очевидна позитивная роль прокуратуры в отстаивании единого правового пространства России, в защите прав граждан, противостоянии преступности.

Поэтому целесообразно закрепить статус прокуратуры как самостоятельного органа государства, осуществляющего надзор за исполнением действующего законодательства, в отдельной главе новой Конституции Российской Федерации, изложив ее в следующей редакции.

### **«Глава XVIII. Прокуратура**

**Статья 108.** Прокуратура Российской Федерации в интересах граждан, общества и государства осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, за законностью расследования преступлений, приговоров и решений судов и их исполнения, принимает меры, направленные на устранение нарушений законов и привлечение виновных к ответственности, организует борьбу с преступностью, осуществляет уголовное преследование.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Статья 109. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается и отзывается Верховным Советом Российской Федерации и ему подотчетен.

Прокуроры республик в составе Российской Федерации назначаются по согласованию с высшими представительными органами этих республик Генеральным прокурором РФ, ему подчинены и подотчетны.

Прокуроры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга и приравненные к ним прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ, ему подчинены и подотчетны.

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ, подчинены и подотчетны ему и вышестоящим прокурорам.

Срок полномочий Генерального прокурора и нижестоящих прокуроров — пять лет.

Статья 110. Органы прокуратуры Российской Федерации составляют единую централизованную систему и осуществляют свои полномочия независимо от органов государственной власти и управления, общественных и политических организаций и движений.

Прокуроры пользуются теми же гарантиями своей независимости и неприкосновенности, что и судьи в Российской Федерации.

Организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом.»

Нумерацию последующих глав и статей соответственно изменить.

Представляется, что излишне закреплять в Конституции такой орган, как Федеральный следственный комитет, поскольку его компетенцию необходимо детально и полно отразить в соответствующем федеральном законе. Практика покажет, насколько — в случае его создания — оправдано существование следственного комитета, поэтому нецелесообразно создавать конституционные нормы, опережающие события, тем более что последствия создания указанного комитета во многом дискуссионны.

Нельзя согласиться с теми нормами основных положений новой Конституции, где прокуратура фактически лишается права санкционирования арестов правонарушителей, обысков, наложения ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию, с возложением этих полномочий непосредственно на суды. Такой подход в корне неверен фактически и по существу. Санкционирование мероприятий оперативного и зачастую секретного характера только судом полностью противоречит основным началам судебной деятельности — гласности и состязательности процесса. При этом будет происходить либо широкомасштабная утечка информации по конкретным уголовным делам, чем, безусловно, воспользуются преступники, либо суд превратится в подобие следственного органа, вынужденного сохранять следственную тайну, без которой немислимо ни одно расследование. Кроме того, любой суд, вынесший решение об аресте, окажется связанным своим же решением при дальнейшем разбирательстве дела, и вынесение



оправдательного приговора в случае недоказанности вины подсудимого будет по понятным причинам проблематичным. Наконец, суды ни организационно, ни по уровню подготовки кадров не готовы к этой работе, которая вызовет значительный рост нагрузки. Вместе с тем сейчас законом предоставлена возможность арестованным обжаловать соответствующие решения прокуроров в суды. Таким образом, осуществляется процессуальный контроль за законностью и обоснованностью санкционирования заключения под стражу со стороны судов, и нет никакой необходимости законодательного разрушения сложившейся системы взаимоотношений правоохранительных органов. С учетом изложенного предлагается в тех нормах проекта, где закрепляются полномочия судов по санкционированию действий, ограничивающих свободу, неприкосновенность жилища и тайну почтово-телеграфной корреспонденции, предусмотреть и аналогичные права прокуроров.

**Член Конституционной комиссии РФ,  
народный депутат РФ /  
674 Ревдинский территориальный округ**

**В.И. Туйков**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
по проекту Конституции РФ, подготовленному  
Конституционной Комиссией Российской Федерации  
(финансовые вопросы)  
от 2 июня 1993 г.<sup>1</sup>

1. В главе XX данного проекта Конституции РФ (статье 115(1)) предусмотрено, что бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет, бюджеты республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, а также местные бюджеты.

В предложенной редакции статьи 115 (I) допущены 3 ошибки.

Во-первых, в данной статье речь должна идти не о консолидированных бюджетах республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, поскольку такие бюджеты не более чем статистические данные, а о собственных бюджетах субъектов Федерации — республиканских, краевых, областных и окружных бюджетах.

В противном случае получится, что все нижестоящие бюджеты должны включаться в вышестоящие бюджеты, и таким образом они теряют свою самостоятельность.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

*III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Вряд ли авторы данного проекта имели это в виду, поскольку в статье 113 (I) к ведению самоуправляющихся территориальных общностей подлежат местный бюджет и местные налоги и сборы.

Во-вторых, в проекте ошибочно из состава бюджетной системы изъяты два бюджета субъектов Федерации — городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга.

В-третьих, поскольку в РФ имеется одна автономная область, то в проекте следовало указать — не автономных областей, а автономной области.

Таким образом, статью 115 (I) проекта Конституции РФ следовало бы изложить в следующей редакции:

«Бюджетную систему РФ составляют: федеральный бюджет РФ, республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые, областные бюджеты краев и областей, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также местные бюджеты».

2. Следует также обратить внимание на пункт «ж» статьи 77, где указывается, что к ведению Российской Федерации относится финансовое регулирование.

Несмотря на то, что такая же редакция применена и в федеральном договоре, подписанном субъектами Федерации 31 марта 1992 года, практика показала, что это позволяет федеральным органам государственного управления осуществлять финансовое регулирование не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях. (Бюджетное регулирование, установление региональных и местных налогов и сборов и их ставок и т.п.)

Поэтому, когда речь идет о финансовом регулировании, следовало бы добавить следующие слова: «на федеральном уровне».

Если же оставить в предложенной в проекте Конституции РФ редакции, то территории фактически останутся бесправными в финансовом отношении, поскольку под понятие «финансовое регулирование» можно подвести любые действия федеральных органов власти в финансовых отношениях с территориями.

**Эксперт-консультант Комиссии,  
профессор**

**М.И. Ходорович**

**ПИСЬМО  
РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ГЕОДЕЗИИ И КАРТОГРАФИИ РОССИИ  
от 2 июня 1993 г. № 1-1413<sup>1</sup>**

Руководителю Администрации  
Президента Российской Федерации  
С.А.Филатову

Уважаемый Сергей Александрович!

По согласованию с руководством Рабочей группы по доработке проекта Конституции Российской Федерации представляю Вам предложения Федеральной службы геодезии и картографии России к Проекту Конституции Российской Федерации для их рассмотрения на Конституционном совещании.

Приложение: по тексту на 5 листах.

**Н.Д. Жданов**

Приложение к письму  
Федеральной службы геодезии  
и картографии России

**Предложения Федеральной службы геодезии и  
картографии России к Проекту Конституции Российской  
Федерации**

Федеральная служба геодезии и картографии России просит рассмотреть и, при возможности, учесть в проекте новой Конституции Российской Федерации следующие предложения по вопросам, касающимся географических названий:

1. Учитывая, что в соответствии со статьей 59 Проекта Конституции официальным государственным языком признается русский язык, представляется целесообразным, чтобы в Конституции названия всех республик в составе Российской Федерации были даны также на русском языке как в полной, так и в краткой формах. В связи с этим предлагается:

Первую часть статьи 56 Проекта Конституции изложить в следующей редакции: «В состав Российской Федерации входят: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Башкирия (Башкирия), Республика Бурятия (Бурятия), Республика Горный Алтай (Горный Алтай), Дагестанская Советская Социалистическая Республика (Дагестан), Ингушская Республика (Ингуше-

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

тия), Кабардино-Балкарская Республика (Кабардино-Балкария), Республика Калмыкия (Калмыкия), Карачаево-Черкесская Республика (Карачаево-Черкесия), Республика Карелия (Карелия), Республика Коми (Коми), Марийская Республика, Мордовская Советская Социалистическая Республика (Мордовия), Северо-Осетинская Советская Социалистическая Республика (Северная Осетия), Республика Татария (Татария), Республика Тува (Тува), Удмуртская Республика (Удмуртия), Республика Хакасия (Хакасия), Чеченская Республика (Чечня), Чувашская Республика (Чувашия), Республика Якутия (Якутия). Полные и краткие наименования равнозначны». Далее по тексту статьи 56.

Аналогично должно быть записано в Конституции и название российского государства: «Российская Федерация» – полная форма, «Россия» – краткая форма, в связи с этим, предлагается первую часть статьи 60 Проекта Конституции изложить в следующей редакции: «Российская Федерация именуется: Российская Федерация (Россия). Наименования «Российская Федерация» и «Россия» равнозначны».

Эти предложения о написании наименовании в полной и краткой формах в соответствии с нормами русского языка подтверждаются мировой практикой. Например: Федеративная Республика Германия, Республика Франция – полные формы, Германия, Франция – краткие формы. Кроме того, по мнению лингвистов, географов и других специалистов и ученых в области географических названий, нельзя признать правильным внесение в государственный язык России географических названий (топонимов), не соответствующих нормам русского языка (копии писем Института географии РАН и Института русского языка РАН по данному вопросу прилагаются).

Такой подход отвечает и принципу ООН, согласно которому каждое государство использует географические названия по правилам орфографии и традиции своего государственного языка. Так, никто не навязывает России употреблять в русском языке такие названия как «Дойчланд» вместо «Германия», «Чосон» вместо «Корея», «Суоми» вместо «Финляндия» и др.

В случае возражений против предлагаемой редакции первой части статьи 56 может быть рассмотрен «компромиссный» вариант, согласно которому названия республик в полной форме учитывают их национальные наименования, а в краткой форме даются в соответствии с нормами русского языка. Например: Республика Башкортостан (Башкирия), Республика Саха (Якутия) и т.д. Тогда первая часть статьи 56 Проекта Конституции должна быть принята в следующей редакции:

«В состав Российской Федерации входят: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Башкортостан (Башкирия), Республика Бурятия (Бурятия), Республика Горный Алтай (Горный Алтай), Дагестанская Советская Социалистическая Республика (Дагестан), Ингушская Республика (Ингушетия), Кабардино-Балкарская Республика (Кабардино -Балкария), Карачаево-Черкесская Республика (Карачаево-Черкесия), Республика Карелия (Карелия), Республика Коми (Коми), Республика Марий Эл (Марий-Эл), Мор-

довская Советская Социалистическая Республика (Мордовия), Республика Саха (Якутия), Северо-Осетинская Советская Социалистическая Республика (Северная Осетия), Республика Татарстан (Татария), Республика Тува (Тува), Удмуртская Республика (Удмуртия), Республика Хакасия (Хакасия), Республика Хальмг-Тангч (Калмыкия), Чеченская Республика (Чечня). Чувашская республика (Чувашия). Полные и краткие наименования республик равнозначны». Далее по тексту статьи 56.

2. Предлагается также пункт «р» статьи 62 и пункт «р» статьи 1 «Договора о разграничении предметов ведения и полномочий дополнить словами «географические названия» после слов «официальный статистический и бухгалтерский учет».

Необходимость внесения этого уточнения обусловлена тем, что к ведению Российской Федерации следует относить вопросы, связанные с географическими названиями на всей территории страны, а также за ее пределами (зарубежные страны, мировой океан, Антарктика). Предложения по наименованию (переименованию) географических названий, вносимые субъектами Российской Федерации или ведомствами, должны проходить тщательную экспертизу и рассматриваться Федеральной комиссией по географическим названиям.

**Руководитель Федеральной службы  
геодезии и картографии России**

**Н.Д. Жданов**

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОЮЗА К ПРОЕКТАМ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

### **Общая оценка проектов<sup>1</sup>**

В целом проект Конституционной комиссии представляется более проработанным. В нем несколько лучше отражены вопросы защиты окружающей среды, он более соответствует нормам демократии. И это не удивительно — парламентский проект дольше обсуждался, в том числе и с участием Российской партии Зеленых. Некоторые предложения комиссия учла. В то же время текст носит следы борьбы различных партийных группировок. Это привело к возникновению в нем противоречий между демократическими посылами и авторитарными чертами предложенной политической конструкции «полупрезидентской» республики. В тексте сохраняются также «идеологизмы» типа «социальное государство», что противоречит заявке о деидеологизированном характере государства.

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 3. Д. 240. Л. 57–63 об.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Президентский проект менее идеологизирован и более целен — это органически авторитарный текст, предусматривающий установление в России фактического всевластия президентской вертикали. К тому же в основном президентский проект представляет собой ухудшенный вариант проекта Конституционной комиссии — ряд положений «румянцевской Конституции» здесь упрощен (это касается и охраны окружающей среды), а авторитарные положения развиты и доведены местами до совершенно «монархических» вершин. Статьи 82 и 106 превращают парламент (вернее его верхнюю палату, которая еще как-то может влиять на текущую политику) в придаток законодательствующей и исполняющей свои собственные решения президентской власти. Существенное сопротивление парламента может закончиться его роспуском.

Однако, несмотря на различие проектов, оба они грешат недостаточным вниманием к проблеме экологической безопасности (а это лишает все построение смысла, ибо в экологической пустыне «разделение властей» и «сильная исполнительная власть» мало кому понадобятся) и фундаментальным антидемократизмом.

С нашей точки зрения, принятие новой Конституции может быть осуществлено не Конституционным совещанием и не референдумом (так как сложные конституционные вопросы нельзя свести к нескольким простым формулировкам), а всенародно и свободно избранным парламентом. Депутаты парламента могут быть избраны в субъектах Федерации по спискам региональных отделений партий и общественных движений, а также местных партии и общественных движений. Это позволит сочетать интересы различных регионов России со свободным соревнованием различных идей относительно конституционного устройства.

Однако на Конституционном совещании также может осуществляться предварительный обмен мнениями различных общественных течений. Ниже следуют наши предложения к изменению конституционных проектов.

#### **Проблема экологической безопасности**

Прежде всего, Конституция должна основываться на всемирно признанных правах человека, если мы хотим быть равноправными членами мирового сообщества. Но кроме общих правовых положений, Конституция должна содержать в себе государственные гарантии нашей экологической безопасности, персональной ответственности за экологические правонарушения, за нанесение ущерба природе или человеку за сокрытие экологически значимой информации.

В связи с этим необходимо дополнить президентский проект специальной ст. 12, которая может представлять собой расширенный вариант статьи 38 «парламентского» проекта:

«Каждый имеет право на благоприятную среду и возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением.»

оптимально с дополнением в форме п. 3 статьи 37 «парламентского» проекта в следующей редакции:

«Скрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу окружающей природной среды, жизни и здоровья людей, запрещается.» Добавим: преследуется по закону.

Для конкретизации этих положений необходимо дополнить их следующим образом:

«Действия, ведущие к ухудшению состояния окружающей среды и нарушающей федеральные экологические стандарты, преследуются по закону. Новое строительство без предварительной гласной экологической экспертизы или в нарушение выраженной на местном референдуме воли местных жителей запрещено.

Государство несет ответственность за экологическую безопасность, обеспечивает экологическое страхование, принимает и обеспечивает соблюдение государственных экологических стандартов.».

Имеет смысл внести в эту статью еще один пункт, имеющий конституционное значение (хотя это вряд ли оценят наши «отцы Конституции»):

«Запрещается ввоз в Россию радиоактивных отходов. Россия стремится к отказу от атомной энергетики и ядерных вооружений».

Значение этого вопроса после Чернобыля не меньше иных конституционных проблем. Формулировка «стремится» применяется в проектах в отношении отмены смертной казни, может быть применена и здесь. Конечно, такой пункт Конституции может привести к пересмотру некоторых международных договоров. Но то же касается и пунктов о правах человека, после которых на территории России нельзя будет содержать, например, северокорейские концентрационные лагеря.

Парламентский проект (и, соответственно, президентский) может быть дополнен рядом положений, облегчающих сопротивление разрушению природы:

В статье 8 (п. 1) после слов «...человека и общества» записать: «...в гармонии с природой, высокого качества жизни».

В статье 8 (п. 2) после слов: «Государство охраняет труд...» поставить запятую и записать: «здоровье людей и среду их жизнеобитания».

В п. 3 статьи 8 после слов «обеспечивает экологическую безопасность...» поставить запятую и записать: «...рациональное, неистощительное и биосферосовместимое природопользование».

4. В статью 8 добавить п. 4 следующего содержания:

«Государство развивает и поддерживает экологически безопасные технологии и производства».

8. В статье 70 после слов «...памятников истории...» записать после запятой вместо слов «...интеллектуального и художественного наследия»: «...природного и культурного наследия...» и далее по тексту.

### **Демократия и экология**

К сожалению, демократия, провозглашенная одной из основ обоих проектов, просматривается в них слабо. И это вызывает у экологического движения большие опасения.

Дело в том, что демократия предполагает формирование политических решений снизу, с участием тех людей, которых эти решения касаются. Именно поэтому демократия необходима для борьбы с экологической катастрофой — жители, чьи экологические интересы затронуты решениями центральных ведомств, должны иметь возможность воздействовать на эти решения. Мы также опасаемся, что при «сведении воедино» президентского и парламентского проектов могут быть потеряны важные достижения авторов проектов, и, напротив, могут утвердиться худшие положения обоих вариантов.

Ниже мы предлагаем необходимые, с нашей точки зрения, изменения Президентского проекта Глав I и II с учетом достижений парламентской комиссии:

#### **ГЛАВА I.**

Целесообразно назвать ее «Основы конституционного строя. Права и свободы граждан» и дополнить:

определением суверенитета (абзац (3) статьи 1 «парламентского» проекта): «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 федеральное законодательство, имеющие верховенство на всей территории Российской Федерации.»,

а также статьей 3 того же проекта «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.

(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.»



Было бы целесообразно внести в текст Конституции в этой главе пункты (3) и (4) статьи 4 «парламентского» проекта:

«Никакая часть общества, никакое объединение и никакое отдельное лицо не могут присваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением.

Граждане Российской Федерации имеют право оказывать сопротивление любой попытке насильственного изменения или насильственного устранения существующего конституционного строя»;

а также пункта (б) статьи 43 «парламентского» проекта:

«Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также права и свободы других лиц в суде и всеми иными предоставленными законом способами:».

В ст. 7 предлагается добавить местные референдумы, тем более что они много честнее «всенародных» — вопрос, как правило, ближе к телу и понятнее.

Также и в главу 8 («Местное самоуправление») записать новую, 129-ю, статью:

«Статья 129

Вопросы проектирования, размещения и введения технологий и производств, строительства объектов, которые могут быть экологически опасны для жизни и здоровья человека и окружающей природной среды, выносятся на местные референдумы, в котором участвуют жители территорий, чье экологическое состояние может быть ухудшено».

Статья 8 «парламентского» проекта непосредственно определяет обязанности государства по отношению к гражданам, обеспечивая, таким образом симметрию прав и обязанностей граждан и государства, что, на наш взгляд, чрезвычайно важно в конкретных условиях России.

Поэтому включение этой статьи в Конституцию представляется целесообразным, особенно нижеследующего текста из пункта (3):

«Государство... создает необходимые условия для культурного развития человека и общества, обеспечивает экологическую безопасность и рациональное природопользование».

Из «президентского» проекта в Главе 1, несомненно, необходимо бороться за сохранение статьи 15, особенно абзаца 1:

«Каждый имеет право на свободу слова, свободное распространение своих мыслей и идей, право искать, получать и свободно передавать и распространять информацию.»;

а также статьи 21 о собственности.

Для нас существенен последний абзац:

«Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю и любое другое имущество, приобретенное в соответствии с законом».

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Его хорошо было бы дополнить словами из статьи 58 «парламентского» проекта: «Осуществление прав на землю не должно наносить ущерба ее плодородию и окружающей среде».

В то же время важно, с природоохранной точки зрения, не допустить принятия «парламентской» концепции о собственности на землю, закрепленного в статье 58, в целом, поскольку в нем:

- вводится понятие частной собственности на недра, воды, животный и растительный мир, другие природные объекты, что недопустимо,

- запрещается изменение целевого назначения сельскохозяйственных земель, их неиспользование или использование не по назначению — что абсурдно с учетом состояния наших сельхозземель, которые (с точки зрения их спасения) требуют отдыха, рекультивации и т.п...

Не менее важно не пропустить в текст Конституции текст абзаца (3) из статьи 57 «парламентского» проекта, где говорится:

«...Принудительное отчуждение объектов собственности допускается при доказанной общественной необходимости, с возмещением ущерба, в случаях, предусмотренных федеральным законом. Конфискация осуществляется по судебному решению.», что напрочь перечеркивает возможность осуществления прав собственника на практике.

Частное замечание:

в обоих проектах в статье о труде (ст. 23 в «президентском») есть абзац о том, что принудительный труд запрещается.

Возникает вопрос — как тогда будет называться труд в местах заключения — добровольно-оздоровительным? А если они все начнут «сидеть», а мы их будем кормить — хорошо ли сие будет?

В ст. 24, абзац 3 «президентского» проекта:

«Условия и порядок осуществления прав и свобод могут быть установлены только законом» — противоречит статье 10 того же проекта — «Права и свободы человека в России являются непосредственно действующими. Они как таковые определяют смысл, содержание и применение законов,..», а следовательно, должен быть, безусловно, снят.

Из ст. 24 следует изъять возможность ограничения прав человека под предлогом «охраны нравственности». Понятие о нравственности зависит от религии и идеологии, и потому ограничение фундаментальных прав человека под этим предлогом откровенно противоречит ст. 6 того же проекта.

Абзац 4 той же статьи 24 целесообразно расширить за счет упоминания об охране окружающей среды, после чего он должен приобрести следующий вид:

«Отдельные ограничения прав и свобод человека могут вводиться, когда это необходимо для защиты прав... обеспечения безопасности и общественного порядка, охраны окружающей природной среды и здоровья.».

Статью 27 целесообразно изложить в следующей редакции:

«Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами беспрепятственно осуществляется их собственниками и

пользователями таким образом и в той мере, в какой это не ведет к ухудшению состояния окружающей среды и истощению возобновимых природных ресурсов и не нарушает интересов лиц, проживающих на данной территории», поскольку практически любое использование природных ресурсов, а особенно невозобновимых, ведет к их утрате полностью или частично.

Безусловно необходимо сохранить статью 30 в формулировке «президентского» проекта, устанавливающую, что «государственные органы, ... обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, ... затрагивающими его права и свободы, ...».

Статья 31 должна быть дополнена и изложена в следующей редакции: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Граждане Российской Федерации и их объединения имеют право обжаловать в суде решения и действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемление прав граждан».

Статью 32 целесообразно изложить в следующей редакции:

«Права пострадавших в результате преступлений, злоупотреблений властью или бездействия должностных лиц, и в результате техногенных аварий и катастроф охраняются законом. Государство обеспечивает судебную защиту их интересов и компенсацию причиненного ущерба как за счет виновных, так и за счет государства».

А статью 37 — в редакции:

«Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей».

Главу 1 целесообразно также расширить за счет следующих положений из «парламентского» проекта:

ст. 49, абзацы (2) и (3):

«Незнание официально опубликованного нормативно-правового акта не освобождает от ответственности за его несоблюдение»;

«Исполнение явно преступного приказа влечет ответственность по закону».

Глава III напрасно отягощена перечислением субъектов Федерации, которое вместе с другими статьями закрепляет их неравноправие. Неясно, почему жители республик должны иметь дополнительные права по сравнению с жителями областей. Чтобы не обижать республики, нужно распространить их права и на области — ни у кого свобод не убудет, а привилегии исчезнут.

К сожалению, эта часть Конституции основана на принципе формирования органов власти и их полномочий «сверху вниз», что противоречит как духу Федеративного договора, так и принципам демократии и федерализма. В соответствии со ст. 65, например, федеральные власти могут отменить любое решение властей субъекта Федерации. Какая уж тут автономия.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

Между тем мы можем предложить и иной принцип формирования органов власти снизу вверх, который позволяет сочетать представительство от территориальных субъектов и прямые выборы, позволяющие относительно небольшим группам избирателей участвовать в выборах наравне с мощными партийными машинами (см. перспективные предложения).

В любом случае следует добиваться больших полномочий регионов при соблюдении упомянутых выше экологических стандартов (их установление и соблюдение необходимо включить в полномочия федеральных органов).

Также:

ст. 62 — «К ведению Российской Федерации... относятся:», абзац (е) должен быть дополнен словами «охраны природы» или «охраны окружающей среды» и изложен в следующей редакции:

«е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области охраны окружающей природной среды, государственного, экономического, .. развития в Российской Федерации».

Удручающее впечатление производят Главы IV—VI президентского проекта. Конструкция «Президент—Правительство—парламент» в нем, естественно, нарисована с явными преимуществами для Президента. Поскольку Борис Николаевич поссорился с вице-президентом и спикером парламента, эти посты предлагается упразднить. Такую сиюминутность можно понять, но нельзя оправдать.

В большинстве европейских стран равновесие властей достигается тем, что парламентское большинство формирует правительство и контролирует его. При этом конфронтация между парламентским большинством и правительством, которая раздирает нашу политическую систему, становится бессмысленной.

Это и демократично (кто победил на парламентских выборах, тот и формирует кабинет), и экологично — министры побаиваются депутатов, в том числе и экологических, вынуждены серьезно отвечать на их запросы, соблюдать принятые парламентом законы — иначе может нарушиться парламентское большинство.

Если Правительство будет зависеть преимущественно от Президента, то бюрократическая иерархия, которая всегда думает о Природе в последнюю очередь, срастется с «высшим должностным лицом государства», и говорить о нем как об арбитре будет смешно. Какой же это арбитр, если он играет за одну из команд—за исполнительную власть.

Оптимальная система сдержек и противовесов, выработанная европейским опытом, предусматривает формирование кабинета не президентом и не парламентом, а главой правительства. Отойдя от непосредственного руководства исполнительной властью, Президент может сосредоточиться на функциях верховного арбитра и контролера. Поскольку в этом качестве он не будет непосредственно связан с интересами номенклатурных правительственных группировок, Президенту можно доверить руководство контрольными структурами (Федеральный экологический надзор,

Федеральный надзор за соблюдением гражданских прав и др.). Опираясь на надзорные структуры, Президент сможет приостанавливать до решения суда любые действия, способные нарушить принятые в России стандарты, и усилить тем самым правовой характер общества.

Президент, отделенный от исполнительной власти, будет подходящей фигурой для решения вопроса о роспуске парламента в случае, если парламентские фракции не могут составить большинства при формировании правительства. Но только в это случае. Однако, чтобы парламент был работоспособен, необходимо во всяком случае сохранить пост спикера, уравнять в правах палаты или свести сложную двухпалатную конструкцию к однопалатной. Интересы субъектов Федерации могут быть с успехом учтены, если выборы будут проводиться по регионам, но в каждом из регионов — по спискам партий и общественных организаций. Тогда в парламенте будут представлены интересы региональных движений, а не только всероссийские партийные машины и популистские вожди, избранные по мажоритарной системе.

Для демократизации президентского проекта необходимо:

1. Изъять из ст. 73 права Президента на представление Председателя Конституционного Суда и право на роспуск парламента в случае отказа последнего принять президентскую кандидатуру премьера (то же и в ст. 106). Назначение министров — также не дело Президента.

2. Исходить из того, что роспуск парламента Президентом может осуществляться только в случае длительного отсутствия в нем большинства для формирования кабинета (изменения в ст. 74). В иных случаях эти «ветви» должны иметь право обратиться в Конституционный Суд или Высшее судебное присутствие в случае нарушения другой ветвью Конституции Российской Федерации. И обе должны быть признаны обязанными сложить свои полномочия в случае признания Конституционным Судом или Высшим судебным присутствием неконституционности их действий. В этом и только в этом случае могут быть досрочно прекращены полномочия всенародно избранных органов власти.

3. Изъять право Президента на законодательство (ст. 81).

4. Дополнить права президента надзорными функциями, внести в Конституцию положения о федеральных надзорах и о принимаемых в парламенте экологических стандартах (эта процедура ничуть не менее важна, чем принятие бюджета).

5. Уравнять палаты парламента в правах (единственное различие — рассмотрение вопроса начинается в нижней палате и завершается в верхней). Верхняя палата может формироваться делегациями парламента субъектов Федерации. Предусмотренный президентским проектом порядок избрания «сенаторов» приведет к тому, что в верхнюю палату будут попадать не люди с идеями и принципами, а ангажированные в средствах массовой информации «популисты».

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

6. Переработать статьи 84–107 в соответствии с предложенными выше принципами. В связи с особой опасностью для жизни человека неконтролируемых министров добавим также, что статья 111 должна быть скорректирована в том смысле, что в случае выраженного парламентом законным образом недоверия федеральному министру — Президент обязан освободить его от должности.

7. Внести положение о том, что права Правительства могут осуществляться в рамках компетенции федеральных властей.

В этих главах также необходимо большее внимание к проблеме охраны окружающей среды. В Совет Безопасности (вне зависимости от того, кто будет оным руководить) должно быть включено лицо, ответственное за охрану окружающей среды (ст. 78).

В статье 109 о Правительстве Российской Федерации абзац 4 должен быть изложен в следующей редакции:

«обеспечивает проведение на территории Российской Федерации государственной политики в области охраны природы, культуры, науки...»;

абзац 6 должен быть изложен в следующей редакции:

«принимает меры по обеспечению обороны страны, общественной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации».

Статья 132 — должна быть исключена, т.к. представляется недопустимым самороспуск или автоматический роспуск Федерального Собрания, проголосовавшего за внесение любого изменения в Главу I Конституции. Хотя бы потому, что это может быть изменение о расширении списка прав и свобод граждан (право на здоровую окружающую среду отсутствует в «президентском» проекте, и эта статья блокирует возможность внести его позже, по мере «позеленения» общественного сознания).

В главу «Правосудие» мы предлагаем внести положения о праве любого гражданина или объединения граждан оспаривать в суде решения государственных органов (СоЭС уже столкнулся с невозможностью для общественных организаций отстаивать свою точку зрения в суде из-за противоречия процессуального кодекса этому принципу).

И, наконец, Переходные положения:

дополнить п. 4 об альтернативной службе в армии словом «природоохранные».

### **Перспективные положения**

Мы осознаем, что будущая Конституция станет продуктом нашей революционной эпохи. Те положения, которые будут приняты, будут определяться не только (и не столько) доводами разума, сколько соотношением номенклатурных сил и телевизионно-журналистскими стереотипами. Тем не менее уже сейчас следует начать обсуждение положений Конституции XXI века. Для начала мы предлагаем вариант главы «Самоуправление и федерализм», который предусматривает формирование системы власти снизу вверх, а не наоборот. Возможно, этот текст поможет скорректировать

и наиболее авторитарные положения проектов, которые ложатся в основу официальных обсуждений ныне.

## **Самоуправление и федерализм**

### **Статья 1**

1. Граждане России имеют право участвовать в решении вопросов, которые затрагивают их интересы. Одним из путей такого участия является самоуправление, в том числе местное. Местное самоуправление автономно от государственной власти и осуществляет регулирование вопросов, отнесенных жителями к его компетенции.

2. Местное самоуправление организуется в границах территориальных единиц. Полномочия местного самоуправления определяются их уставами в границах, не отнесенных настоящей Конституцией к полномочиям вышестоящих органов власти. Полномочия местного самоуправления не могут быть использованы для ущемления прав человека и нарушения экологических стандартов.

3. Устав принимается жителями на местном референдуме. Местный референдум проводится по инициативе одного процента населения, имеющего право голоса. Решение на местном референдуме считается принятым, если в одном из туров за него проголосовало более половины населения. Местный референдум может изменить полномочия органов местного самоуправления и любое их решение.

### **Статья 2**

1. Местное самоуправление осуществляется представительными органами (советами, земствами, муниципалитетами, казачьими кругами и др.), избираемыми населением путем всеобщего равного свободного тайного голосования. В голосовании участвуют граждане России, проживающие в данной местности не менее полугода и достигшие 17 лет. Списки кандидатов выставляются общественными организациями и включают лиц, удовлетворяющих тем же условиям, что и избиратели.

2. Орган самоуправления избирает председателя и формирует исполнительные органы в рамках установленного населением порядка финансирования местной администрации.

### **Статья 3**

1. Первичные территориальные единицы объединяются (федерируются) в районы и города, районы и города — в земли. Статус городов Москвы и Санкт-Петербурга соответствует статусу земли. Статус районов Москвы и Санкт-Петербурга соответствует статусу города. Полномочия районных органов власти и порядок их финансирования определяются в общественном договоре. Порядок принятия общественного договора определяется местным референдумом. К полномочиям районных и городских органов относится регулирование общественных явлений, не отнесенных к полномочиям Российской Федерации, земель и органов местного самоуправления. Полномочия районных и городских органов не могут быть использованы

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

для ограничения установленных в России гражданских прав и экологических стандартов.

2. Органы местного самоуправления могут делегировать часть своих полномочий районным и городским уровням, а эти уровни — землям.

3. Районные и городские представительные органы избираются населением на тех же основаниях, что и органы самоуправления. Они избирают своего председателя и для реализации своих полномочий формируют исполнительные структуры и определяют их компетенцию и бюджет. Компетенция этих исполнительных органов не может выходить за рамки компетенции районного (городского) уровней власти. Исполнительные структуры самоуправления подчиняются исполнительным структурам районных (городских) органов власти в рамках компетенции последних.

#### Статья 4

1. Районы и города объединяются (федерируются) в Земли. Земли являются автономными республиками. Сфера компетенции Земли определяется в ее конституции. Конституция Земли принимается ее двухпалатным парламентом. Земля обладает всей полнотой суверенитета на своей территории за исключением тех вопросов, которые отнесены настоящей Конституцией к ведению Федерации. Земли могут передавать Федерации дополнительные полномочия из сферы своей компетенции.

2. Высшим законодательным органом Земли является ее двухпалатный Земельный Собор. Нижняя палата Собора — палата Земли — избирается путем всеобщего тайного равного прямого голосования лицами, достигшими 17-летнего возраста и проживающими на территории Земли не менее года. Голосование осуществляется по спискам политических партий и общественных организаций. Кандидаты должны удовлетворять тем же условиям, что и избиратели.

Верхняя палата Собора — палата представителей — состоит из делегатов районов и городов. Делегаты направляются представительными органами районов и городов в количестве, пропорциональном числу избирателей в них. Обсуждение вопроса начинается в нижней палате. Решение принимается после одобрения его обеими палатами.

Палаты избирают своих председателей, в рамках своей компетенции определяют бюджет и полномочия исполнительных органов. Исполнительные органы Земли возглавляются ее правительством. Правительство формируется лидером парламентского большинства нижней палаты Земли. Глава правительства утверждается нижней палатой Земельного собрания по представлению Президента России.

3. Районные и городские исполнительные структуры подчиняются Земельным в рамках компетенции последних.

#### Статья 5

Любая территориальная единица имеет право определять свою территориальную принадлежность. Решение об изменении территориальной принадлежности принимается по итогам референдума, проводящегося по ре-



шению представительного органа данной территориальной единицы. Для перехода территориальной единицы из-под юрисдикции одного территориального образования под юрисдикцию другого необходимо согласие представительного органа, принимающего образования, и двух третей граждан территориальной единицы, меняющей территориальную принадлежность.

**Статья 6**

Россия является федерацией Земель. Она суверенна в рамках компетенции, предоставленной ей настоящей Конституцией и землями.

**Статья 7**

К сфере компетенции Федерации относятся:

1. Принятие и изменение Конституции России и федеральных законов в рамках федеральной компетенции, контроль за их исполнением.

2. Поддержание единого экологического пространства — принятие экологических стандартов, прекращение деятельности субъектов, нарушающих эти стандарты, помощь в развитии экологически чистых технологий, предотвращение и ликвидация последствий экологических катастроф.

3. Поддержание единого правового пространства — принятие и поддержание стандартов гражданских прав и свобод; основ процессуального, уголовного, гражданского, арбитражного законодательства, не противоречащего ранее принятым решениям законодательных органов Земель, принятых в рамках их компетенции; федеральная система борьбы с преступностью; единое гражданство.

4. Поддержание единого экономического пространства — единая таможенная политика и таможенные союзы, антимонополистическая политика, финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральный бюджет, по соглашению с Землями — система федеральных налогов.

5. Принятие новых земель в состав Федерации.

6. Внешняя политика, международные и внешнеэкономические отношения Федерации, вопросы войны и мира.

7. Защита суверенитета и территориальной целостности России, профессиональная армия, координация сил национальной гвардии, разведка, контрразведка, служба по борьбе с терроризмом, служба по предотвращению государственных преступлений.

8. Федеральная государственная собственность и управление ею.

**Председатель Совета  
Социально-экологического Союза**

**С.И. Забелин**

**Член Совета Социально-экологического Союза**

**А.В. Шубин**

**ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ПОДГОТОВЛЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИЕЙ,  
не имеющие соответствий в проекте,  
представленном Президентом России<sup>1</sup>**

**Статья 1**

(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 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.

(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.

**Статья 5. Политический плюрализм**

(1) Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического, экономического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан.

**Статья 8. Социальное государство**

(1) Социальными задачами Российской Федерации являются 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.

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 462. Л. 1—110б.

Материал Конституционной комиссии. Полный текст проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией, по состоянию на 5 мая 1993 г. см. с. 64—129 данной книги.

### **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.

(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 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 незыблемые 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**

#### **Статья 14**

(1) Каждый является субъектом права и признается в этом качестве.

#### **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 17**

(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.

### **Глава III. Гражданские и политические права и свободы**

#### **Статья 21**

(3) Основания ограничения личной неприкосновенности могут быть установлены федеральным законом.

#### **Статья 22**

(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.

#### **Статья 23**

(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.

(3) Ограничения прав, указанных в настоящей статье, могут устанавливаться федеральным законом.

#### **Статья 25**

(3) Ограничения этих прав могут устанавливаться федеральным законом в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой, служебной или государственной тайны, а также соблюдения общественной морали. Перечень сведений, составляющих служебную и государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом.

#### **Статья 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**

Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей.

#### **Статья 29**

(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.

## *Сравнение проектов Конституции РФ*

(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 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 35**

(2) Право наследования гарантируется.

### **Статья 36**

(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**

(3) Скрытие 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.

## **Глава V. Гарантии прав и свобод**

### **Статья 43**

(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 45**

(4) Осужденный за преступление имеет право просить о смягчении наказания или помиловании.

#### **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.

### **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 нормативно-правового акта не освобождает от ответственности за его несоблюдение.

(3) Исполнение явно преступного приказа влечет ответственность по закону.

#### **Статья 54**

Гражданин РФ в соответствии с федеральным законом обязан участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжного заседателя.

## **РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО**

### **Глава VII. Собственность, труд, предпринимательство**

#### **Статья 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**

(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.

(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.

## **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.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

#### **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, 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 69**

(1) Государство способствует общественному признанию науки, обеспечивает условия для развития фундаментальных и других приоритетных научных исследований и разработок.



## *Сравнение проектов Конституции РФ*

(2) Гарантируется доступ в соответствии с законом к научной и документальной информации через государственные и местные библиотеки, архивы, иные специализированные учреждения.

### **Статья 70**

(1) Государство и общество обеспечивают сохранение, развитие и защиту национальных культур, памятников истории, интеллектуального и художественного наследия, содействуют приумножению духовных ценностей.

(2) Гарантируется право этнических общностей на культурную автономию.

## **Глава X. Семья**

### **Статья 71**

(2) Брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

### **Статья 72**

(1) На родителей 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.

(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) 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 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 76**

(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 XIV. Языки**

#### **Статья 83**

(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 85**

(4) Верховный Совет РФ правомочен, если в каждую его палату избрано не менее трех четвертей ее численного состава.

#### **Статья 86**

б) осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией РФ;

г) назначает референдум РФ;

з) утверждает в случаях и порядке, установленных федеральным законом, соглашения, заключаемые в соответствии со статьей 80 Конституции РФ;

к) назначает выборы Президента РФ в случаях, предусмотренных Конституцией РФ;

м) назначает и освобождает от должности Парламентского уполномоченного РФ по правам человека, председателя и членов Государственной счетной палаты РФ;

#### **Статья 89**

(2) Законопроекты и законодательные предложения, внесенные Президентом РФ, по его просьбе рассматриваются в Верховном Совете РФ в первоочередном порядке.

#### **Статья 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 76 Конституции РФ, необходимо также, чтобы за него проголосовало большинство избирателей в соответствующих республике, крае, области, автономной области, автономном округе.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

(3) Решение на референдуме РФ по вопросу, относящемуся к совместно ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, считается принятым, если в референдуме участвовало большинство избирателей 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 от общего числа избранных депутатов РФ;
- б) Президента РФ, поддержанному не менее одной третью общего числа избранных депутатов РФ;
- в) не менее одного миллиона избирателей.

#### **Статья 91**

(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.

(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 93**

- (1) Президент РФ:
- в) может председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
  - е) принимает отставку Вице-президента РФ;
  - з) представляет Верховному Совету РФ проект федерального бюджета и по-статейный отчет о его исполнении;
  - к) руководит обеспечением безопасности Российской Федерации;
  - с) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законом.

#### **Статья 96**

(1) Совместно с Президентом РФ избирается Вице-президент РФ, кандидатура которого должна отвечать требованиям части (2) статьи 93 Конституции РФ и выдвигается кандидатом на должность Президента РФ.

(2) На Вице-президента РФ распространяются положения частей (3), (4), (6) статьи 93 и частей (1), (4) статьи 96 Конституции РФ.

(3) Вице-президент РФ:

- а) осуществляет по поручению Президента РФ отдельные его полномочия;

## *Сравнение проектов Конституции РФ*

(4) В случае прекращения полномочий Вице-президента РФ по основаниям, указанным в пунктах «б»–«д» части (1) статьи 96 Конституции РФ, Президент РФ назначает с согласия Верховного Совета РФ нового Вице-президента РФ на оставшийся до президентских выборов срок.

### **Статья 97**

(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.

### **Статья 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.

(5) Отставка Председателя Правительства РФ не влечет отставки Правительства РФ.

## **Глава XVII. Судебная власть**

### **Статья 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.

(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;

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.

(6) 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

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

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 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.

(7) 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.

(8) 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.

(9) 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**

(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**

(1) Предварительное следствие по делам о преступлениях в Российской Федерации проводит федеральный следственный комитет и его органы.

(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 109**

(5) Органы государственной власти республики осуществляют полномочия республики, за исключением тех, которые отнесены к полномочиям органов местного самоуправления.

### **Статья 110**

(4) Органы государственной власти края, области, автономной области, автономного округа осуществляют свои полномочия, не вмешиваясь в установленные законом полномочия органов местного самоуправления.

## **Глава XIX. Основы местного самоуправления**

### **Статья 112**

(4) Должностные лица местной администрации не могут быть депутатами местных представительных органов.

### **Статья 113**

(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.

(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.

## **Глава XX. Финансы и бюджет**

### **Статья 115**

(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 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 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.

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

(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 90 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.

#### **Статья 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 118**

Центральный банк РФ независим от органов государственной власти. Статус Центрального банка РФ определяется федеральным законом.

#### **Статья 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 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.



## *Сравнение проектов Конституции РФ*

(3) Объединение Вооруженных Сил РФ, служб безопасности, органов внутренних дел между собой не допускается.

### **Статья 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 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.

## **Глава XXII. Чрезвычайное и военное положение**

### **Статья 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 ширококомасштабных аварийно-спасательных и восстановительных работ.

### **Статья 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.

(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 ис-

### *III. Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним*

течении 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 125**

(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 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.

(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 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.

**IV. РАЗВИТИЕ  
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
(МАЙ–ИЮНЬ 1993 ГОДА)**



*Письмо М.Ш. Шаймиева и Ф.Х. Мухаметшина от 10 мая 1993 г.*

**ПИСЬМО**  
**Президента Республики Татарстан**  
**М.Ш. Шаймиева и Председателя Верховного Совета**  
**Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина**  
**от 10 мая 1993 г. № 01-234<sup>1</sup>**

Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину

**К проекту Конституции Российской Федерации**

Республика Татарстан при определении своего отношения к проекту Конституции Российской Федерации исходит из принятых Верховным Советом Республики Татарстан документов, в частности, «Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан» и новой «Конституции Республики Татарстан». В соответствии с ними отношения между Республикой Татарстан и Российской Федерацией определяются как договорно-конституционные. В ст. 61 Конституции Республики Татарстан записано: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения».

Верховный Совет Республики Татарстан с учетом принятой Конституции РТ обратился к высшим государственным органам России с предложением «о конституировании в Основном Законе Российской Федерации положения о договорно-конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией». Однако официального ответа мы до сих пор не получили.

Руководители России неоднократно заявляли о приверженности демократии и формированию государственности с учетом воли народа и республик. Волеизъявление народа Татарстана, его политические приоритеты как суверенного государства были легитимно выражены на выборах в июне 1990 г. Президента Республики Татарстан, на референдуме 21 марта 1992 года о государственно-правовом статусе республики («за» проголосовало 61,4%). Известно также, что российский референдум от 25 апреля 1993 г. в республике не состоялся в связи с явкой на голосование лишь 22,8% избирателей. С этими политическими фактами нельзя не считаться при конституционном определении взаимоотношений Российской Федерации с Республикой Татарстан.

Переговоры между официальными делегациями Республики Татарстан и Российской Федерации о заключении Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения идут по совместной инициативе Президента РФ Б.Н. Ельцина и Президента РТ М.Ш. Шаймиева с участием пред-

---

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. Ф. 92. Оп. 4. Д. 456. Л. 51-52.

ставителей Верховных Советов и Правительств. За это время были подготовлены проекты соответствующего Договора и ряда соглашений. Однако в последнее время переговорный процесс не по вине Татарстана оказался замороженным, а достигнутые договоренности нереализованными. Все это порождает у населения республики, представителей международной общественности сомнения в приверженности руководства России идеям Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации и реформирования федерации на новых демократических началах.

Более того, такое состояние неопределенности в регулировании наших двусторонних отношений может создать в дальнейшем реальные трудности при формировании новых структур власти и управления Российской Федерации, а также привести к отсутствию представительства Республики Татарстан в федеральных структурах.

Республика Татарстан считает, что назрело время для официального признания ее нового государственного статуса и включения в проект новой Конституции Российской Федерации отдельного положения о договорно-конституционных отношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан на основе ассоциации, оформленной в виде Договора и двусторонних соглашений.

**Президент  
Республики Татарстан**

**М.Ш. Шаймиев**

**Председатель Верховного Совета  
Республики Татарстан**

**Ф.Х. Мухаметшин**

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

участников Совещания рабочей группы представителей субъектов Российской Федерации по учету предложений к проекту Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>

Мы, участники Рабочей группы по доработке проекта Конституции РФ — представители субъектов РФ — считаем, что в сложившейся социально-политической обстановке есть только один путь принятия новой Конституции — это конституционный путь на основе взаимного согласия представительных и исполнительных властей и согласия субъектов РФ.

Считаем, что с целью предотвращения попыток принятия новой Конституции РФ в обход действующего законодательства Верховному Совету РФ необходимо приступить к разработке и принятию Закона РФ о процедуре подготовки, обсуждения и принятия Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

Считаем целесообразным в дальнейшем использовать имеющиеся варианты проектов Конституции РФ как рабочие материалы.

Субъектам РФ для предварительного одобрения (парафирования) должен быть представлен на рассмотрение один вариант проекта Конституции РФ, выработанный на основе рабочих материалов и новых предложений, доработанный Конституционной комиссией и рабочими группами с обязательным привлечением к работе полномочных представителей субъектов РФ.

При доработке нового проекта Конституции РФ особое внимание необходимо уделить следующим положениям:

1. Разграничение полномочий, предметов ведения субъектов РФ и федеральных органов власти, управления устанавливается Федеративными договорами, обладающими верховенством по этим вопросам.

Данное положение должно быть включено в Конституцию РФ как ее базовая основа.

2. Конституция РФ должна содержать порядок разработки, согласования, заключения, изменения и реализации Федеративных договоров.

3. Все субъекты РФ имеют равный государственно-правовой статус, соответствующий статусу республики в составе РФ, за исключением прав государственно-национальных образований на установление государственного языка, гражданства.

Статус субъекта РФ должен предоставлять достаточно полномочий для самостоятельной реализации прав на самоопределение народов, проживающих на их территории (при соблюдении принципа территориальной целостности как самого субъекта РФ, так и РФ).

Право выхода субъектов РФ из ее состава включать в Конституцию РФ не целесообразно и достигнуть этого можно только при условии принятия Конституции РФ на основе консенсуса (согласия) субъектов РФ. Для республик, не подписавших Федеративный договор, предусмотреть возможность ассоциированного членства на основе (или) заключения отдельных договоров.

4. Понятие основ законодательства РФ, порядок подготовки, рассмотрения, обсуждения, согласования и принятия Основ законодательства РФ устанавливаются Конституцией РФ, Законом РФ с согласия субъектов РФ.

5. Субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему государственной власти и регламентируют вопросы местного самоуправления на своей территории в соответствии с общими принципами, закрепленными Конституцией РФ согласно пункту 4 настоящих Предложений.

Высшие представительные органы всех субъектов РФ принимают законы в пределах своей компетенции, которые действуют на их территории и входят в общую систему законодательства РФ.

6. Законодательная, исполнительная, судебная власти являются отделенными и независимыми одна от другой в реализации своих полномочий, не вправе осуществлять полномочия и функции другой ветви вла-

*IV. Развитие федеративных отношений (май-июнь 1993 года)*

сти, закрепленные Конституцией РФ или основанному на ней иному правовому акту.

7. Российская Федерация — не только правовое, демократическое, федеративное государство, но и социальное.

Государственная власть обеспечивает определенный законом уровень социальных гарантий в области образования, здравоохранения, обеспечения жильем, социального обеспечения и других сферах.

8. Порядок вступления в силу Конституции РФ устанавливается в разделе «Переходные положения» Конституции РФ и не может быть изменен иначе, как внесением соответствующих поправок и дополнений в указанный раздел.

9. Порядок подготовки и принятия Конституции РФ включает ее предварительное одобрение (парафирование) в идентичной форме (с идентичным текстом) всеми субъектами РФ, за исключением объектов РФ, настаивающих на ассоциированном членстве или заключении отдельных договоров.

При соблюдении этого условия Конституция РФ, принятая конституционным путем в форме (с текстом), идентичной одобренной субъектами РФ, вступает в силу в порядке, установленном в разделе «Переходные положения» Конституции РФ.

В случае принятия Конституции РФ, отличающейся по тексту от одобренной субъектами РФ (в том числе по вопросам о порядке вступления ее в силу), она вступает в силу после ее ратификации всеми субъектами федерации, предварительно одобдившими проект Конституции РФ.



## ЗАЯВЛЕНИЕ ГЛАВ ВЕРХОВНЫХ СОВЕТОВ РЕСПУБЛИК РФ о новом проекте Конституции России и процедуре ее принятия<sup>1</sup>

Российская Федерация переживает серьезный политический и экономический кризис. Политические реформы в России были начаты провозглашением на первом съезде народных депутатов Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации. Важнейшими их этапами явились принятие деклараций о государственном суверенитете республиками и подписание Федеративного договора, создавшего основу для договорно-конституционного развития Российского федеративного государства.

Главы республик считают, что новый проект Конституции Российской Федерации, предложенный Президентом России, — еще одно свидетельство упорного сопротивления строительству реальной федерации. Проект не учитывает исторические и сегодняшние реалии российской государственности, кардинальные изменения в государственно-правовом статусе республик в составе Российской Федерации, их стремление обновить федеративные отношения исходя из своего конституционного развития. Совершенно очевидно, что современное правовое положение республик, уже зафиксированное в их действующих конституциях, не нашло своего юридического закрепления в новом проекте Конституции Российской Федерации.

Несмотря на то что Федеративный договор включен в проект Конституции, первый раздел проекта по существу противоречит его основным идеям и принципам. В него не включены важнейшие нормы договора о том, что по своему государственно-правовому статусу республики представляют собой суверенные государства, что их вхождение в состав Российской Федерации является добровольным. Договорный характер и добровольность разграничения полномочий между Центром и республиками означают, что республики сохраняют за собой всю полноту государственной власти на своей территории, вне пределов прав, передаваемых ими Российской Федерации. Такое разграничение полномочий представляет собой непрерывный процесс и не может завершиться подписанием только Федеративного договора. Оно должно получить дальнейшее развитие и правовое закрепление в новом проекте Конституции. Но этого в подготовленном документе нет.

Серьезным недостатком проекта является то, что, обособленно уделяя внимание правам и свободам человека, проект практически исключает пра-

---

<sup>1</sup> Независимая газета. 1993. 15 мая.

Документ на момент сдачи материала в номер подписали руководители Верховных Советов Адыгеи, Республики Алтай, Башкортостана, Карелии, Коми, Марий Эл, Мордовии, Республики Саха (Якутия), Тувы, Удмуртии и Хакасии.

ва народов. Права народов закреплены в ряде международно-правовых документов, а некоторые из них являются важнейшими принципами международного права. В первом разделе нового проекта Конституции нет и статьи о праве народов на самоопределение. Составители проекта не могут не знать, что в Декларации о государственном суверенитете РСФСР закреплено, что одной из высших целей провозглашения суверенитета России является обеспечение каждому народу неотъемлемого права на самоопределение «в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах».

Главы республик считают, что концепция и содержание первого раздела нового проекта Конституции по существу противоречат содержанию Федеративного договора. Налицо попытка игнорировать ранее достигнутые договоренности и фактически аннулировать этот договор.

Между тем принципиальное значение Федеративного договора состоит в том, что он, по сути дела, является политико-правовым документом, закрепляющим новые федеративные отношения в России, и поэтому должен быть положен в основу разработки проекта новой Конституции Российской Федерации. Последовательная реализация договора может быть обеспечена лишь при дальнейшей конкретизации его положений. Вполне закономерно поэтому решение седьмого Съезда народных депутатов о необходимости подготовки пакета законодательных актов о механизме реализации Федеративного договора. По нашему мнению, принятие новой Конституции без учета необходимости претворения в жизнь всех положений Федеративного договора, правового закрепления новых федеративных отношений способно нанести ущерб становлению подлинного федеративного государства в России.

Сегодня, когда даже в действующей Конституции нет четкого определения республик как суверенных государств, конкретно не определены права краев, областей и других субъектов Федерации, когда система и структура государственной власти и управления республик Российской Федерации не увязана с государственным устройством России, когда еще не выработан механизм обеспечения единства государства, говорить о немедленном принятии новой Конституции более чем преждевременно. Россия стоит перед выбором: или она, последовательно реализуя идеи и принципы Федеративного договора, становится демократическим реально функционирующим федеративным государством с признанием не на словах, а на деле государственного суверенитета своих республик, или она превращается в унитарное, авторитарное государство, что, собственно, и имеет в виду раздел первый нового проекта Конституции Российской Федерации.

Что касается процедуры принятия новой Конституции России, то главы республик единодушны в том, что любой антиконституционный путь ее принятия неприемлем для суверенных государств — субъектов Российской Федерации.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН  
от 25 мая 1993 г.**

**Об отношении к проектам новой  
Конституции Российской Федерации — России<sup>1</sup>**

Заслушав и обсудив доклад Председателя Верховного Совета Республики Татарстан Мухаметшина Ф.Х. о проектах новой Конституции Российской Федерации — России, Верховный Совет Республики Татарстан, выражая свою позицию по данному вопросу, считает необходимым продолжить работу над проектом Конституции Российской Федерации — России с учетом объединяющих начал обоих проектов Конституции, предложенных субъектов Федерации. При этом Верховный Совет Республики Татарстан исходит из принципов, провозглашенных в Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации и Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, результатов народного голосования 21 марта 1992 года о государственном статусе Республики Татарстан, новой Конституции Республики Татарстан, в которой закреплено, что «Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения» (статья 61). Верховный Совет Республики Татарстан ранее обращался в Верховный Совет Российской Федерации — России с предложением о конституировании в Основном Законе Российской Федерации — России положения о договорно-конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией. Однако в предложенных к рассмотрению проектах Конституции Российской Федерации — России не нашла отражения законодательная инициатива Верховного Совета Республики Татарстан о формировании новых отношений между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией. Затянувшийся по не зависящим от Республики Татарстан причинам переговорный процесс о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией порождает сомнения в приверженности руководства Российской Федерации — России идеям реформирования Федерации на новых, подлинно демократических началах.

Верховный Совет Республики Татарстан ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Считать необходимым официальное признание со стороны федеральных органов власти Российской Федерации — России статуса суверенного государства Республики Татарстан и включение в проект новой Конституции Российской Федерации — России отдельного положения о договорно-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 231. Л. 94—95.

конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией.

2. Предложить Президенту Республики Татарстан М.Ш. Шаймиеву, Председателю Верховного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшину довести до Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова позицию Верховного Совета Республики Татарстан по данному вопросу.

**Председатель Верховного Совета  
Республики Татарстан**

**Т.Ф. Мухаметшин**

## ЗАЯВЛЕНИЕ СОВЕТА ГЛАВ РЕСПУБЛИК от 26 мая 1993 г.<sup>1</sup>

Советом глав республик Российской Федерации в 1992–1993 гг. принимались решения о необходимости выработки механизма реализации Федеративного договора как обязательного условия формирования системы управления государством, сохранения государственности и территориальной целостности Российской Федерации и о завершении разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации с учетом особенностей политического устройства России и социально-экономической ситуации в ее регионах. Однако проводимая частичная реализация принятых решений ведется в условиях несогласованных процедур и методов их исполнения, со значительными отступлениями от установленных конституционных путей их осуществления, с противопоставлением действий законодательной и исполнительной ветвей власти.

Выражая озабоченность складывающейся социально-политической ситуацией в обществе в вопросе принятия новой Конституции Российской Федерации и в связи с необоснованным игнорированием требований об ускорении разработки механизма реализации Федеративного договора, считаем целесообразным заявить следующее.

1. Безотлагательное завершение разработки пакета законопроектов и постановлений Правительства Российской Федерации, обеспечивающих реализацию Федеративного договора, является обязательным условием продолжения работы по подготовке новой Конституции Российской Федерации.

При этом, в частности, должны быть четко определены понятие и статус субъектов Федерации; взаимоотношения органов власти и управления федерального, регионального и местного уровней; система управления

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 27 мая.

жизнедеятельностью и экономикой Российской Федерацией в переходный период; устройство финансовой системы государства с учетом указанных уровней; права и ответственность органов государственной власти и управления за сферы деятельности, отнесенные к их компетенции, а также за действия, препятствующие их осуществлению. Механизм реализации Федеративного договора должен быть адекватен декларируемому федеративному устройству государства, образованного на основе свободного и добровольного объединения народов суверенных государств и территорий в составе Российской Федерации, и учтен при разработке новой Конституции России.

2. Конституционный способ разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации возможен только на основе специального закона о процедуре ее подготовки, обсуждения и принятия.

В целях ускорения принятия новой Конституции разработку и принятие указанного закона необходимо осуществить не позднее, чем в месячный срок.

3. Порядок организации работы по требуемым законопроектам, изложенный в проекте Указа Президента Российской Федерации, предложенном для рассмотрения на заседании Совета глав республик 14 апреля 1993 года, поддерживаем.

Заявление подписали: от Республики Адыгея А. Джаримов; от Республики Алтай В. Чаптынов; от Республики Башкортостан М. Рахимов; от Республики Бурятия Л. Потапов; от Республики Дагестан М. Магомедов; от Ингушской Республики Р. Аушев; от Кабардино-Балкарской Республики В. Кокков; от Республики Калмыкия—Хальмг Тангч К. Илюмжинов; от Республики Карелия В. Степанов; от Республики Коми Ю. Спиридонов; от Республики Саха (Якутия) М. Николаев; от Северо-Осетинской ССР А. Галазов; от Республики Тува Ш. Ооржак; от Удмуртской Республики В. Тубылов; от Республики Хакасия В. Штыгашев; от Чувашской Республики Э. Кубарев.

**ПИСЬМО  
КООРДИНАТОРА ФРАКЦИИ  
«СУВЕРЕНИТЕТ И РАВЕНСТВО»  
от 15 июня 1993 г. № 66-с<sup>1</sup>**

Ответственному секретарю  
Конституционной комиссии ВС РФ  
О.Г. Румянцеву

Уважаемый Олег Германович!

Направляем вам текст Заявления фракции народных депутатов Российской Федерации «Суверенитет и равенство», в котором выражается отношение фракции к опубликованным в печати проектам Конституции РФ от имени Президента РФ и Конституционной комиссии РФ.

**Координатор фракции  
«Суверенитет и равенство»**

**У.Е. Темиров**

**Заявление  
фракции «Суверенитет и равенство»**

Депутатская фракция «Суверенитет и равенство» рассмотрела общественно-политическую ситуацию, развивающуюся в стране после проведенного референдума и в связи с искусственно создаваемой право- и леворадикальными силами конфронтацией двух проектов Конституций.

Фракция «Суверенитет и равенство» констатирует, что опубликованный от имени Президента Российской Федерации проект будущего Основного Закона во многом не учитывает формирующуюся на наших глазах российскую многонациональную государственность. Этим же недостатком страдает и проект Основного Закона, опубликованного от имени Конституционной комиссии. Механическое включение текста Федеративного договора в оба проекта Конституций без последовательного проведения его идей и принципов во всех других разделах и соответствующих статьях не решает назревшие проблемы федеративного устройства России.

Фракция разделяет общую оценку, данную проекту Конституционной комиссии еще в декабре 1992 года, а также «президентскому проекту» в Заявлении глав одиннадцати республик Российской Федерации. Не нашли юридического закрепления в обоих проектах Конституции кардинальные изменения в государственно-правовом статусе республик, закрепленные в Декларации о государственном суверенитете России, в Декларациях

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 315. Л. 95—100.

о государственном суверенитете республик, отражающие их политическую волю к реальному обновлению федеративных отношений, исходя из всего процесса конституционного развития России.

Концепция первого раздела «президентского проекта» и закрепленные в нем механизмы принятия решений по существу противоречат содержанию Федеративного договора. Вопреки положениям Федеративного договора в первом разделе проекта, предложенного Президентом, отсутствуют конституционные нормы о договорном характере и добровольности вхождения республик в состав Российской Федерации, а также разграничения полномочий между федеральным центром и республиками. Этот пробел юридически ставит под сомнение неотъемлемое право республик на осуществление всей полноты государственной власти на своих территориях вне пределов прав, добровольно передаваемых ими Российской Федерации.

Неслучайно в «президентском проекте» отсутствуют нормы, закрепляющие права народов.

Фракция «Суверенитет и равенство» уже неоднократно обращала внимание на то, что в заявлениях и действиях ряда официальных лиц, общественных организаций, в средствах массовой информации давно и целенаправленно, некомпетентно противопоставляются права человека и права народов.

Между тем внимание международного сообщества в последние годы обращено не только к проблемам защиты прав человека, но и к проблемам защиты коллективных прав этнических общностей, которые могут составлять меньшинство на данной территории.

В «президентском проекте» демонстративно отсутствует норма, закрепляющая право народов на самоопределение, право, включенное во «Всеобщую Декларацию прав человека». Кроме того, составители проекта не могут не знать, что в Декларации о государственном суверенитете РФ записано, что одной из высших целей провозглашения суверенитета России является «обеспечение каждому народу неотъемлемого права на самоопределение в выбранных им национально-государственных и национально-культурных формах».

Неуместна в проекте и фигура умолчания по поводу такого специально-этнического права, как владение и пользование территорией обитания и ее природными ресурсами, поскольку оно признано международным сообществом и ст. III, п. 3 Федеративного договора.

В первом разделе проекта открыто игнорируются Декларации о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, те многочисленные изменения и дополнения, которые внесли республики в свои действующие конституции. Во исполнение Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации и Федеративного Договора федеральные органы власти уже подписали ряд соглашений с республиками, а в некоторых республиках положения Федеративного Договора и Приложения к нему включены в Конституции и новое законодательство этих субъектов Федерации. В связи с этим возникает вопрос, насколько реалистично не замечать этот процесс кардинальных изменений в правовом положении республик, ко-

торые, безусловно, будут настаивать на соблюдении принципов и норм Федеративного договора. Пытаться заставить их сейчас отступить назад к временам формальной федерации без конкретного наполнения прав республик согласно Федеративному договору — дело по существу неразрешимое.

В первом разделе «президентского проекта» настойчиво проводится принцип абсолютного верховенства Конституции и законов Российской Федерации, что противоречит договорно-конституционной природе нового Российского федерализма. Здесь взаимодействие между общефедеральными и республиканскими законами не может основываться на прежних принципах безусловной иерархии, и прежде всего в тех вопросах, которые согласно Договору переданы в компетенцию республик.

Далее, вопреки Федеративному договору, отнесшему судоустройство к совместной компетенции республик и Федерации, ч. 2 ст. 113 проекта Президента РФ предусматривает, что судоустройство в Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральными конституционными законами. Аналогичные недоумения вызывают и статьи проекта по вопросам прокурорской системы, государственного бюджета, административно-территориального устройства и другие проблемы.

В проектах Основного Закона Российской Федерации, предложенных как Президентом, а также Конституционной комиссией, проявляется стремление пересмотреть с таким трудом найденный в Федеративном договоре баланс гарантий и интересов, обеспечивающий национальный консенсус в России.

Эти и многие другие факты свидетельствуют о продолжающемся сопротивлении реальному обновлению федерации со стороны тех сил, которые до сих пор не понимают, что развитие России как унитарного государства не имеет реальных перспектив.

Фракция «Суверенитет и равенство» считает, что ни проект Конституционной комиссии, на существенной доработке которого настаивает фракция, ни «президентский проект» в его нынешнем виде не могут служить добротной основой будущего Основного Закона страны. Такой проект, который бы учитывал не формально, а по существу Федеративный договор, еще предстоит разработать при обязательном участии экспертов республик и регионов. Для этого фракция считает необходимым вначале принять Закон «О механизме реализации Федеративного договора в Российской Федерации», в котором должны быть отражены важнейшие принципы природы Российской Федерации, формы и принципы его функционирования. Затем на их базе разработать и принять Основной Закон. Фракция заявляет, что попытка борющихся за власть политических групп, форсированного в обход конституционных процедур «проталкивания» любого из этих проектов, фактически аннулирующих Федеративный договор, может опрокинуть неустойчивое государственное равновесие, дав импульс региональной дезинтеграции России. Против этого должны бороться все политические силы, которые действительно и бескорыстно отстаивают единство Российской Федерации.



**V. МНЕНИЯ О ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ  
(МАЙ–ИЮНЬ 1993 ГОДА)**



*С.А. Авакьян,  
профессор юридического факультета  
МГУ им. М.В. Ломоносова*

## **В театре абсурда нет места закону<sup>1</sup>**

Характеризуя положение, сложившееся в связи с наличием двух проектов Конституции, вынужден обратить внимание на то, что далеко не всегда отмечается средствами массовой информации: оба они являются официальными. Один подготовлен Конституционной комиссией во главе с ее Председателем Б.Н. Ельциным, внесен Конституционной комиссией и Верховным Советом на рассмотрение Съезда народных депутатов и в принципе им одобрен.

Думаю, история не забудет того, что Президентом был представлен все же отдельный, в целом иной, проект в условиях, когда он является Председателем Конституционной комиссии и под его руководством было сделано очень многое не просто для подготовки проекта Конституционной комиссии, но и для легитимизации идей этого проекта в общественном сознании и посредством реформ действующей Конституции. Это не совсем этично даже для политика, а в плане политическом и неоправданно, поскольку вызвало новый виток напряженности в стране.

Не менее существенно и другое: проект Конституции — это лишь разновидность законопроектов, хоть и самая важная. Если существует один проект Конституции — как интегрированный вариант, к которому в целом положительно относятся законодательная, исполнительная и судебная власти, общественные движения и партии, социально-экономические структуры, — то все силы сообща вырабатывают порядок его обсуждения и принятия. Однако если кто-то от себя вносит проект Конституции, это автоматически означает, что и другие правомочные субъекты права законодательной инициативы могут вносить свои законопроекты.

Президент уверен, что его проект является самым верным, и пробирует для него особый путь принятия, в том числе с помощью Конституционного совещания. К чему это приводит? К возможному (да и фактическому!) внесению иных проектов Конституции как законопроектов. Причем каждый из тех, кто вносит проект, вправе настойчиво отвергать путь принятия Конституции, который нравится Президенту (так же, как тот отказывает в доверии Съезду).

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 16 июня.

Возникает реальная перспектива конституционной чехарды. Кстати, свои проекты могут представить отдельные республики в составе России, группы депутатов, ведется сбор подписей за вынесение на референдум проекта партий коммунистической ориентации.

Следовательно, от одного проекта Конституционной комиссии, с трудом согласованного, мы можем вернуться к борьбе «за Конституции». Есть уникальный случай подарить мировой практике конституционный абсурд и тем самым опередить всю цивилизацию.

Каждая новая Конституция считается достижением на пути общественного развития в любой стране. В условиях резкого спада производства, отсутствия экономической стабильности и ухудшения уровня жизни для миллионов граждан принятие новой Конституции — шаг очень смелый. На него могут пойти люди либо глубоко убежденные в улучшении обстановки с помощью нового Основного Закона, либо исключительно укрепляющие свою собственную власть.

Очевидно, что принятие Конституции в России не может превращаться, хотя и трудно без этого в целом обойтись, в чисто политическую акцию. Надо, чтобы в обществе сложились социальные предпосылки нового строя и чтобы граждане, а не только политические силы и группы, пришли к мысли о необходимости новой общественной модели.

Конечно, есть так называемый «революционный» способ — сначала сделать перелом в виде конституционной реформы, а затем загонять миллионы простых людей в новые условия. Такой эксперимент уже был в стране: долгие годы одни адаптировались к системе, другие ее приняли, третьи, увы, превращались в разряд ликвидированных или изолированных врагов строя.

Есть и другой способ. В чем его суть? В общество, как в землю весной, нужно бросить семена новых конституционных идей. Пусть они прорастут, дадут всходы, приковывают людей своей плодотворностью. Принятые людьми идеи — это уже своеобразная конституционная реформа. Это реформа в умах. Затем идеи последовательно отражаются уже в юридических реформах.

Как раз главного-то у нас пока и нет! Не создана конституционная модель нового строя, власти в таком полном ее спектре, который должен быть отражен в новом Основном Законе.

Об этом стоит особенно задуматься в ситуации, когда во многих отношениях оба проекта Конституции несовершенны.

В президентском проекте нет концепции нового общества и государства. Проект Конституционной комиссии в данном плане выигрывает. По существу президентская Конституция — это так называемая «го-

сударственная» Конституция, т.е. она больше обращена к государству, государственной власти, а также к правам и свободам человека и гражданина, поскольку после принятия ряда международных документов их просто нельзя обходить.

Крайне неудачно в обоих проектах решены вопросы, связанные с устройством Российской Федерации. Оба исходят из неравенства субъектов Российской Федерации, мало оправданного, если уж ими признаны не только республики, но и края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения. Тексты проектов перегружены повторением одних и тех же положений.

У проектов разное понимание баланса властей. И в этом плане президентский проект предоставляет гипертрофированные возможности Президенту. Права его неограниченны, система сдержек и противовесов условна, тогда как безмерно ослаблены позиции органов конституционной законности.

Поскольку общество еще не готово к новому Основному Закону, я предлагаю подождать с принятием новой Конституции. Многое было сделано предшествующими конституционными реформами. Сейчас нужен еще один шаг для устранения почвы раздора властей и стабилизации положения.

Можно уже сейчас учредить конституционным путем вместо Съезда и Верховного Совета единый орган – парламент Федерации, объединяющий полномочия обоих органов. Этот орган следует назвать не «высшим органом государственной власти», а «органом законодательной власти». И обсуждать он будет не «любые» вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации, а вопросы, «отнесенные к его ведению». Оперативное руководство экономическим и социальным развитием надо сконцентрировать у правительства; Президенту достаточно выполнять функцию общего направления его деятельности.

Осенью и зимой можно провести выборы нового парламента да и Президента. И пусть власти совместно формируют дальше концепцию общества и государства, дорабатывают проект Конституции. Тогда же проще определить: принимать ли ее парламенту, специальной ассамблее или на референдуме.

Подготовленное таким путем население через год-два будет активным участником обсуждения проекта Конституции.

**С.С. Алексеев,**  
*член-корреспондент  
Российской академии наук,  
доктор юридических наук, профессор*

## **Право России<sup>1</sup>**

### **Некоторые соображения научного свойства, которые, возможно, окажутся полезными при обсуждении новой Конституции**

Драматические события последнего времени (всероссийский референдум, интерпретация его результатов, взвинтившиеся страсти вокруг новой Конституции, сшибка его проектов) нежданно подвели к острой необходимости заново взглянуть на, казалось бы, абстрактный-преабстрактный вопрос, долго мучивший нашу науку. Это — вопрос о понимании права.

В самом деле, можно ли считать соответствующим праву метод подсчета голосов на референдуме? Являются ли правовыми решения, принимаемые Съездом народных депутатов в порядке ст. 104 действующей Конституции, позволяющей этому органу выносить любые вердикты? Соответствует ли требованиям права механизм новой Конституции, если он не опирается на законоположения государственного образования, сформированного в условиях РСФСР как части единого СССР?

Сейчас, когда в России завертелись, закружились страсти вокруг проектов Конституции, быть может, именно общие концептуальные начала права, закона, правосудия помогут выкарабкаться из трясины неведомых «мнений» и «принципиальных позиций», за которыми нередко проглядывают политические противоборства, схватки, амбиции.

#### **Ступени восхождения**

Автор этих строк, как и многие юристы советской эпохи, долгое время исповедовал формально-нормативную трактовку права: «право» — это всеобщие обязательные нормы, установленные законами, иными официальными источниками. Резоны в такой трактовке — немалые. Твердая законность, устойчивый правопорядок возможны только с опорой на «писаное право», на действующие законоположения.

Основательно поколебали такую формально-нормативную веру, пожалуй, не столько теоретические раздумья (в последние годы ряд правоведов стали рассматривать право как «меру свободы», носителя «право-

---

<sup>1</sup> Независимая газета. 1993. 25 мая.

вого содержания», «справедливости» и т.д.), сколько сама жизнь, суровые реалии начавшихся в конце 1980-х годов демократических перемен. Так, в ходе работы союзного Комитета конституционного надзора выяснилось (и в том, очевидно, был исходный замысел его создателей), что если строго следовать букве Конституции 1977 года, других действующих законов, то чуть ли не все демократические преобразования надо было признать антиконституционными. Мне вспоминаются слова видного правоведа-нормативиста о том, что мы не выполним свой долг, если не признаем антиконституционными акты по разгосударствлению, не оставим незыблемость и святость государственной, общенародной собственности, зафиксированные в действующей Конституции.

Получается, что кардинальные демократические нововведения не могут, да и не должны вписываться в тексты норм, принятых прежним тоталитарным режимом. Вместе с тем и здесь не могут не господствовать правовые начала. В связи со всем этим и оказывается необходимым подойти к явлению, именуемому «право», с более глубоких, основательных позиций.

Самое существенное здесь следующее.

Под «правом» в самом широком смысле этого слова следует понимать внешние, объективные критерии, которые оправдывают поступки людей, дают им достаточное основание, значимое и обязательное для всего общества.

История цивилизации свидетельствует, что понимание права в таком широком смысле проходило ряд фаз, двигалось, начиная с самых «давних», «варварских» форм и проявлений, со ступеньки на ступеньку, соответствующих стадиям становления культуры, гуманизма, других ценностей и идеалов цивилизации.

Ступени эти такие:

право сильного, когда нет никаких иных критериев, обосновывающих поведение людей, кроме силы: сама по себе сила и есть право, она оправдывает любые поступки;

«кулачное право», в соответствии с которым существуют определенные общеобязательные критерии — обычаи, общеобязательные нормы, но и в самих этих нормах и в ситуациях конфликтов решающим фактором остается сила;

право закона — система формальных общеобязательных норм-критериев, устанавливаемых законом, другими официальными источниками, и только в соответствии с ними определяется правомерность или неправомерность поступков;

право как выражение глубинных нормативных начал цивилизованного общества, справедливости, неотъемлемых прав людей — такая система правозаконности, при котором право и правосудие приобретают основополагающее значение в жизни общества, государства.

### **Наши реалии**

Право в последнем из указанных значений, а именно Право в высоком, демократическом понимании этой категории, утверждается как неотъемлемый элемент развитого демократического общества, в котором достигает высокого уровня развития передовая рыночная экономика, система неотъемлемых прав и свобод человека, парламентаризма, правосудия. Вот и тогда-то (и это характерно для ряда развитых демократических стран) становится важнейшим исходным началом жизни общества не просто законность, то есть неуклонное соблюдение норм действующих законодательных и иных актов, а правозаконность, когда на первое место в общественном и правовом бытии выступают основополагающие, фундаментальные правовые принципы и ценности.

То, что выше названо «правом закона», вполне совместимо с тоталитарным режимом, авторитарной властью, которая, понятно же, кровно заинтересована в том, чтобы строго соблюдалась ее, власти (фашистской, пиночетовской, советской и т.д.), законы.

Сложившееся в нашей стране за долгие десятилетия господства коммунистического режим «советское право» представляло собой причудливое сочетание «права закона» и «права сильного», когда сосуществовали строжайшая «социалистическая законность», требовавшая непреложного соблюдения законов режима, и в то же время оставался неконтролируемый простор для фактического господства партаппарата, госбезопасности, бюрократического чиновничества, то есть «права» реально господствующих в обществе сил.

В нынешнюю пору, когда Россия — пусть с трудом, зигзагами, потереями — выходит на путь демократического развития, действующая российская правовая система начинает стряхивать с себя многое из того, что придавало некую легитимность «праву сильного». Ну а в остальном? Перешагнула ли она тот рубеж, на котором в общем-то остановилось советское право и «социалистическая законность»? Утверждается ли одно из самых значительных достижений цивилизации — правозаконность?

### **Смена координат**

Нередко существующую ныне в России правовую систему именуют «демократической». Действительно, в Российской Федерации, особен-



но в последние годы, издан ряд законов демократической и «рыночной» направленности. Наиболее крупные достижения — законоположения о правах и свободах человека, законодательные новеллы по судебной реформе.

Тем не менее нынешнее российское право — до того, как в нем не произойдет основательная смена координат, — едва ли может быть признано «демократическим».

Два органических недостатка характерны для права современной посттоталитарной России.

Первый: российское право до сей поры остается в целом огосударственной юридической системой. В нем на первом месте неизменно остается «государство» и «общество».

Во многих, казалось бы, самых демократических нормативных актах последнее слово при решении тех ли иных юридических вопросов принадлежит государству, его органам — Советам, администрации, иным подразделениям государственной системы, словом, на практике — чиновникам, бюрократическим инстанциям.

Сколько слов в последнее время было сказано насчет того, что никакого референдума о праве собственности на землю не нужно; вопрос, судя по заявлениям ряда деятелей, уже решен. Но как он решен, например, в действующей Конституции? А вот как: земельные участки, в том числе в собственность, «предоставляются государством» (ст. 12). Не принадлежат гражданам «по праву (естественному)», а именно «предоставляются»! И именно в таком ракурсе решается большинство правовых вопросов.

Необходимо со всей определенностью признать: нельзя ожидать от действующей российской правовой системы смены координат, если в центре всего правового регулирования не окажутся человек, «автономная» личность, ее интересы, неотъемлемые, фундаментальные права и свободы человека. И, следовательно, основной, доминирующей частью права не станет гражданское, частное право.

И — второй недостаток, к сожалению, до настоящего времени остающейся вне общественного внимания.

Суть вопроса в том, что современное российское право замкнулось на «праве закона», на одной лишь незыблемости действующих юридических норм, на исключительности любых предписаний «писаного права». Отсюда — призывы: ни шагу от действующих норм, все преобразование — в рамках существующей конституционной законности и т.д.

По данному вопросу должна быть предельная ясность.

Без строгого соблюдения действующих юридических норм ни о какой законности и речи быть не может. Как бы мы ни относились к существующим законоположениям — считали бы их устаревшими; или изданными органами, утратившими легитимность; или оставшимися от государства, которого уже нет, — все равно все официально не утратившие силу законоположения должны неуклонно соблюдаться всеми. В этом — кредо законопослушных граждан, альфа и омега законности.

Вместе с тем нужно видеть и другую сторону проблемы.

«Право закона» — если вся правовая система сведена к этому началу, замкнута на ней, — как бы тонко и искусно ни отрабатывались положения нормативных актов, все равно уживается с «правом сильного», для которого всегда найдется зазор, щелочка в сети законов, и через них продолжают господствовать в том или ином виде произвол и своеволие.

И еще одно, не менее существенное. «Право закона» может наглухо заблокировать саму возможность преобразований в обществе. Существующие законодательные органы могут создать такие непреодолимые законодательные барьеры, что преодолеть их никаким реформаторам оказывается не под силу. «Право закона» здесь выступает в качестве реакционного фактора, консервирующего существующие — хотя и отжившие — порядки.

Именно такая ситуация характерна для сегодняшней России. Советы — представительные органы, избранные населением в условиях РСФСР как составной части СССР, — после распада союзного государства утратили надлежащую конституционную легитимность. Но они, не считаясь с этим, не только претендуют на то, чтобы вопреки логике права определять российский правопорядок на будущее, но и обставили свое существование таким частоколом нормативной неприкосновенности, что любая реформа, дабы не быть признанной «неконституционной», может осуществляться только «через Советы».

Чудовищный парадокс! Право, призванное служить демократии и прогрессу, становится мощной и притом «благообразной» силой, препятствующей демократическим преобразованиям. Недаром ряд политических движений, испокон веков проповедовавших диктатуру, презрение к праву, вдруг стали неистовыми поборниками незыблемости «конституционного порядка»...

Как же быть?

Неужели нет выхода из создавшейся ситуации?

Выход есть. Нужно только, сохраняя все ценное, что свойственно «праву закона», выйти все же на новую, более высокую, современную ступень правопонимания, когда Право становится основополагающим

началом общества, носителем высоких ценностей цивилизации, культуры и в обществе утверждается право-законность (и когда, кстати сказать, по-настоящему оправданна сама постановка вопроса о «правовом государстве»).

Но не представляет ли — возникает вопрос — право в указанном высоком демократическом звучании нечто неуловимое, позволяющее оправдывать любые произвольные действия, не считаться с действующим законом?

Нет! Как и во всех иных случаях, право — явление объективное, точнее — объективированное («институционное»), выраженное в законе, иных объективированных источниках. Нужно только видеть сложную структуру права и с опорой на закон выделять в нем:

1) общие правовые принципы.

Известный, надо полагать, всем пример. В действующей российской Конституции есть «просоветские» нормы, оправдывающие «всевластие» Советов, — скажем, ст. 104 — деятельность, по высоким меркам антиправовую, разрушающую современную государственность. Но в действующей Конституции получили закрепление и общие правовые принципы, такие, как в ст. 3, — народовластие, принципы разделения властей, федерализма. И хотя, быть может, закрепление в конституционном тексте указанных положений, по замыслу, было призвано сыграть сугубо декларативную роль, они тем не менее стали конституционной реальностью и независимо от первоначального замысла имеют по самой своей сути исходное правовое значение;

2) фундаментальные права и свободы человека.

Опять-таки, быть может, по изначально декларативным соображениям в России получает признание приоритет международного права, непосредственное действие общепризнанных фундаментальных прав и свобод человека. Но закрепленные в законе, а потом включенные в действующую Конституцию, они становятся правовой реальностью, с которой должны считаться все.

Следовательно, в действующем, «писаном праве» России есть опорные точки, пожалуй, даже несущие конструкции, позволяющие осуществить восхождение на новую, более высокую ступень права, утвердить в российском обществе правозаконность.

Но как — возникает следующий вопрос — осуществить это? Не может ли получиться так, что каждое лицо — гражданин, чиновник, государственный деятель — будет полагать допустимым по своему усмотрению не считаться с действующим законом, нарушать его, ссылаясь при

этом на «общие правовые принципы» или «фундаментальные права и свободы человека»?

И вновь скажу: нет! Так не должно получиться! Как в любом обществе, исповедующем высокие начала Демократии и Права, решающее слово принадлежит здесь правосудию.

От былой тоталитарной идеологии у нас сохранились и все еще сильны представления, в соответствии с которыми органы правосудия призваны только «применять» действующий закон, притом любой закон, любую его буквочку и черточку, и в сущности этим ограничиваться.

Между тем предназначение правосудия в обществе, где утверждают Демократия и Право, — истинная правозаконность, более высокое и более значимое. Суды как органы правосудия призваны в рамках своей компетенции в первую очередь воплощать в жизнь общие правовые принципы, фундаментальные права и свободы человека. Думается, и в России именно на правосудие выпала поистине гражданственная миссия правосозидания — преодоления рубежа, за которым «право закона» возвышается до Права как основополагающего начала гражданского общества.

Возможно, немалую роль в этой области призван сыграть президент (тем более что из высших государственных инстанций он единственный получил в результате референдума новую легитимацию, причем уже не в контексте системы Советов, а, надо полагать, с позиций новой российской государственности). Президент как глава государства — правда, при том неслучайном условии, если его статус не сводить к должностному лицу, непосредственно возглавляющему исполнительную власть, — имеет исконные функции по арбитражированию, по обеспечению гармонии и слаженного функционирования всех подразделений государственной системы.

Недаром во всех странах, в которых институт президентства получил развитие, в его деятельность включается обеспечение действенности правосудия, судов, их кадрового состава. И поэтому президент как глава государства, особенно в условиях подтвержденного народного доверия, обязан путем законодательных инициатив, твердых «президентских представлений» и т.д. сделать незыблемыми, реально работающими высокозначимые общие правовые принципы, фундаментальные права и свободы человека — основу правового строя демократического общества.

### **Ожидание**

В нынешние дни развернулись и приняли небывалую остроту дебаты по поводу новой российской Конституции.

Увы, как и все в нашем до предела политизированном обществе, эти дебаты по большей части приняли контрастную политическую окраску, жесткие интонации и потому все более и более отходят от существа дела и, считаясь с фактами и исходными принципами, замыкаются на проблемах власти, ее дележа и принадлежности.

Не скрою, автору этих строк, причастному к подготовке одного из обсуждаемых проектов («президентского»), горько видеть, что ряд публикаций, в том числе и на страницах «НГ», строятся не на стремлении понять, критически осмыслить, конструктивно проработать те или иные заложенные в проектах новые решения, а на политизированных настроениях — с порога отвергнуть, а то и опорочить такого рода нововведения. Немало суждений в этой связи содержат передержки и вольные интерпретации. Вести диалог в таком ключе тяжело, унизительно для всех и, откровенно говоря, не хочется.

Одна из принципиальных идей заключается вот в чем. При подготовке «президентского» проекта, в котором использовались конструктивные материалы многих разработок, была поставлена задача не только «развести власти», сосредоточить каждую из них на собственном деле (у Федерального Собрания — исключительное право на законодательство, у Правительства — исполнительная власть), но и исключить такие множасьщиеся ситуации, когда власти держат друг друга за руки, взаимно парализуют государственную деятельность; это, к несчастью, и происходит сейчас в России.

Отсюда и особенности, по проекту, функции Президента, в чем-то не совпадающие с общественными стереотипами и канонами и потому смутившие некоторых специалистов и неспециалистов, функции, нацеленные на то, чтобы глава государства мог не допускать или в кратчайшие сроки ликвидировать состояние безвластия, распада государственности, обеспечить бесперебойную работу всей государственной системы.

Другая же принципиальная идея — это как раз идея права. Права в современном демократическом его понимании.

Понятно, что переход от «права закона» (сохранившего к тому же рудименты «права сильного») к Праву — процесс длительный, пожалуй, даже многодесятилетний, сопряженный с резким возвышением суда, с включением в самую правовую ткань судебных прецедентов и обыкновений, с обретением правовой культурой и юридическим мировоззрением

нием доминирующего значения в российском обществе, искореженном диктатурой и холопскими, рабско-крепостническими правами.

И все же, думается, есть инструмент, который может привести к крутому повороту в возвышении российского права. И это как раз Конституция — демократическая Конституция.

И вот одной из исходных задумок при подготовке «президентского» проекта стали не столько многосложные ходы, механизмы и перипетии, как это изображается рядом авторов, связанные с властью, ее дележом (главное тут в действительности — достигнуть нужной организованности власти, ее умеренности и дееспособности), сколько отработка таких принципов и конституционных институтов, которые стали бы ядром современного демократического права России.

В этом — глубинная суть конституционного проекта. Ибо господство в России сильного и развитого Права, и только это, способно создать прочную основу демократических реформ и дальнейшего демократического развития, когда — уместно будет заметить — власть, при самых разных вариантах ее демократического построения, окажется в принципе умеренной, изначально не заряженной на противоборство ее «ветвей», подчиненной правовым началам.

И хотелось бы, чтобы наши сограждане, стремящиеся постигнуть содержание «президентского» конституционного проекта, попытались наряду со всем другим увидеть, что проект намеренно нацелен на утверждение в России сильного и развитого современного Права и что именно с Конституцией можно связывать ожидание того, что такое Право в российском обществе станет реальностью. Именно поэтому в проекте на первый план выдвинуты основные права и свободы человека, столь существенное место уделено независимому правосудию, способному противостоять произволу власти и защищать права и свободы человека, а законодательные функции обозначены как исключительная компетенция высшего представительного органа — Федерального Собрания.

Акцент необходимо сделать на закреплении в проекте Конституции основных прав и свобод человека. Казалось бы, ну что здесь примечательного? Во всех без исключения проектах говорится о правах и свободах. Между тем здесь, в «президентском» проекте, имеется ряд существенных граней, которые важны как раз для утверждения в российском обществе последовательной правозаконности.

Прежде всего в проекте выделены и поставлены во главе всего документа основные, прирожденные абсолютные права и свободы — те, которые способны противостоять тоталитарному режиму и авторитарной власти (характерно, что такая же направленность характерна для кон-

### *Примут ли Конституцию?*

ституций Испании, Германии — стран, также прошедших через ужасы тоталитаризма и выстрадавших истинное современное Право). Далее, в проекте предусмотрено, что основные права и свободы имеют значение непосредственно действующего права, которому должны следовать и Президент, и законодательные, и исполнительные, и судебные органы; при этом международные документы о правах и свободах человека становятся в России документами прямого действия. И, наконец, может быть, самое важное: в проекте Конституции предусмотрено, что в России не должны — внимание! — не должны издаваться законы, умаляющие права и свободы человека; более того, если все же парламент встанет на такого рода путь и примет решение о внесении подобных изменений в конституционный текст, он по предлагаемому в проекте порядку юридически обязан самораспуститься и созвать Учредительное собрание, которое только и может принять решение об общеправовых принципах, основных правах и свободах человека.

Видимо, многие и многие вопросы конституционного развития будут оставаться предметом широкого обсуждения (ох, если бы при этом соблюдались должная научная корректность, точность и уважительность друг к другу). И все же не следует забывать о главном звене, постоянно держать в поле зрения нерв демократического развития — созидание и утверждение в жизни общества сильного, развитого, современного права России.

*В. М. Анохин,*  
*народный депутат РФ,*

*Б. В. Хакимов,*  
*народный депутат РФ,*

*Ю.А. Дмитриев,*  
*доцент Московского юридического института*

### **Примут ли Конституцию?<sup>1</sup>**

*Скандал между представителями двух ветвей власти в первый день работы Конституционного совещания еще раз доказал, что революционный путь развития конституционных процессов в стране зашел в тупик. Новая Конституция, очевидно, в ближайшее время принята не будет. Тому есть несколько причин.*

---

<sup>1</sup> Федерация. 1993. № 67 (123).

Любой закон (и Конституция не является исключением) может лишь закрепить в формально-юридическом плане фактически сложившиеся общественные отношения. Создать какие-либо новые отношения закон, увы, не в силах.

Исторический опыт также показывает, что принятие Конституции во всем мире проходило в условиях политического единства народа, всех субъектов общественных отношений, поскольку Конституция, как никакой другой акт, обеспечивает компромисс между противоречивыми экономическими укладами, враждующими политическими силами, противостоящими социальными образованиями. В России же, наоборот, налицо нарастающая конфронтация между двумя ветвями власти на федеральном уровне, между центральной властью и субъектами Федерации и между сторонниками традиционного пути развития (консервативно-коммунистическим меньшинством) и представителями демократического пути развития (среди которых также отсутствует единство). Причем эта конфронтация достигла конституционно-правового уровня, когда каждая из противоборствующих сторон имеет собственный проект Конституции и не хочет видеть недостатки и достоинства проектов своих противников.

Наконец, поскольку Конституция представляет собой одну из форм общественного договора, принятие ее во всем мире осуществляется в особом порядке, обеспечивающем равноправное представительство всех сил в обществе. В России же парадокс ситуации состоит в том, что Конституцию **реально принимать некому**. Согласно Конституции (ст. 104) органом, уполномоченным принимать Конституцию, является Съезд народных депутатов. Но сам вопрос о том, как он должен это делать, Конституцией не решен. Есть в ней ст. 185, определяющая порядок изменения и дополнения Конституции и временного приостановления действий отдельных статей. А как должна быть принята новая Конституция — этого сегодня не знает никто. Поэтому-то каждая из противоборствующих сторон и предлагает свой способ ее принятия.

Рассмотрим возможные варианты. Предположим, что очередной Съезд народных депутатов внесет очередное изменение в Конституцию, определяющее порядок ее принятия. Очевидно, необходимое для этого число голосов не должно быть меньше того количества, которое требуется для изменения и дополнения Конституции, то есть не менее 2/3 от списочного состава депутатов (693 голоса — «за»). Соберет ли какой-либо проект такое число голосов? Очевидно, что если на рассмотрение Съезда будет вынесено несколько альтернативных проектов, то необходимой поддержки не получит ни один. Если же Съезд все-таки примет



тот или иной проект, подпишет ли его Президент (который по норме Конституции должен подписывать все законы, принимаемые высшими представительными органами Федерации)? Не исключено, что он, воспользовавшись своим конституционным правом, может вернуть принятую Конституцию Съезду со своими замечаниями. Если же Съезд не учтет замечаний Президента или лишит его права подписывать Конституцию, то как заставить Президента ее исполнять? Или Съезд будет настаивать на его отставке или впоследствии подвергать импичменту за неисполнение норм Конституции, противником которой он был еще на стадии проекта?

Рассмотрим другой вариант. Конституционное совещание вырабатывает и выработает компромиссный текст. Пойдет ли Съезд на принятие этого текста, если обсуждаются планы проведения альтернативного совещания, возможно, со своим проектом? Думается, что вряд ли.

Рассмотрим, наконец, последний вариант принятия Конституции, к которому периодически апеллируют все противоборствующие стороны, — всенародный референдум. Очевидно, что для принятия Конституции в порядке референдума необходима согласно ст. 35 Закона «О референдуме» поддержка не менее 50 процентов граждан от числа включенных в списки для голосования. Даже если это произойдет, сколько проектов будет вынесено на референдум? Официальный проект Конституционной комиссии — безусловно. Проект Конституционного совещания — вполне вероятно. Проект КПРФ, за который можно собрать 1 млн подписей, — вполне реально. Думается, что и оскорбленный народный депутат Ю. Слободкин также без особого труда найдет 1 млн противников Президента и сторонников коммунистического пути развития страны. Таким образом, в сложившейся ситуации даже 100-процентная явка граждан на участки для голосования вряд ли сможет обеспечить победу одному из проектов Конституции.

Необходимо отметить и еще одно обстоятельство, препятствующее быстрому принятию новой Конституции страны, — это позиция субъектов Федерации. Согласно части 2 статьи 185 действующей Конституции изменения и дополнения статей Конституции Российской Федерации, касающихся федеративного устройства России, не могут быть осуществлены в одностороннем порядке. Для этого требуется согласование субъектов Российской Федерации. Не их представителей, как это происходит на Конституционном совещании, а самих субъектов. Это означает, что текст проекта Конституции должен быть перед принятием Съездом одобрен Советами народных депутатов всех 89 субъектов Федерации, причем тем количеством голосов, которое по их нормативным актам тре-

буется для решения важнейших вопросов, — для большинства субъектов 2/3 от списочного состава депутатов. И все последующие изменения проекта потребуют повторения той же процедуры.

Читатель вправе задать вопрос: где же выход? А выход, по нашему мнению, тривиален — идти не революционным, а эволюционным путем. Так ли уж плоха действующая Конституция России? Что осталось в ней от прежней, «брежневской» Конституции — герб (ст. 180), упоминание «народного хозяйства» (ст. 153), нерушимый союз давно не существующих классов (ст. 19), упоминание Конституции СССР (ст. 4)? Это явно устранимые мелочи. Во всем остальном — это принципиально иной акт, чем прежде. Конечно, главный его недостаток — это сохранение Съезда народных депутатов с его чрезмерными полномочиями, распорядительными функциями и правом формирования Верховного Совета. Но по Конституции Съезд собирается не реже одного раза в год. И если прекратить раскачивать лодку политической жизни страны, то Съезд надо будет собрать всего один—два раза, один из которых — в конце срока полномочий депутатов данного созыва... для ликвидации самого Съезда, путем изъятия соответствующих норм из Конституции. И вряд ли депутаты, срок полномочий которых истек, будут этому противиться.

На самом деле действующая ныне Конституция, несмотря на ее временный характер, не мешает проведению экономических и социальных реформ в стране и с успехом выполняет роль базы текущего законодательства. Ведь все ныне действующие законы, отражающие новый этап в развитии страны, основаны на действующей Конституции и ей не противоречат.

Главная проблема, по нашему мнению, в другом. Можно по-разному относиться к нынешнему депутатскому корпусу. Он далеко не идеален. Но нельзя забывать, что на счету нынешнего Верховного Совета несколько сотен законов и постановлений. Это самый работоспособный и опытный Верховный Совет в истории России. Опыт дался тяжело, с помощью учебы на ходу, притирания друг к другу, мучительного поиска процедур и компромиссов. И все это будет утрачено, поскольку по закону в Верховный Совет должны войти новые хозяева — депутаты очередного созыва. И опять все сначала — мучительный поиск истины, обучение «без отрыва от производства». К тому же в настоящее время в Верховном Совете в разной степени готовности находятся десятки, если не сотни, законопроектов — будущих законов, которых ждет страна. И весь этот задел будет утрачен.

Сегодня отечественное законодательство не предусматривает ответственности в депутатском корпусе, в то время как в развитых странах

существует практика обновления состава одной из палат парламента по частям (США, Франция, ФРГ и др.).

Например, в сенат США выборы проводятся каждые 2 года; при этом переизбирается только треть состава депутатского корпуса. Срок полномочий депутатов — 6 лет. Таким образом, каждые 2 года сенат на треть обновляет свой состав, сохраняя при этом накопленный опыт, не прерывая законотворческого процесса, не утрачивая наработанных материалов. Очевидно, что этот опыт в какой-то мере желателен перенять и нашей стране.

Для реализации предлагаемой системы выборов мы полагаем, что ближайший Съезд народных депутатов должен увеличить нормативную численность Верховного Совета до 500 депутатов; назначить на осень этого года довыборы до этого количества депутатов в Верховный Совет России в половине субъектов Федерации; изменить срок полномочий депутатов до 4 лет, продлив при этом срок полномочий нынешнего состава Верховного Совета до осени 1995 года, когда и провести выборы депутатов во второй половине субъектов Федерации; в 1997 году провести перевыборы депутатов, избранных в 1993 году, и т.д.

Такой порядок частичного обновления депутатского корпуса для сохранения преемственности и единообразия в работе Верховного Совета в дальнейшем целесообразно было бы закрепить в Конституции и избирательном Законе Российской Федерации.

*С.Н. Бабурин,  
член Верховного Совета  
Российской Федерации,  
председатель правления  
Российского общенародного союза*

### **Российская государственность и оппозиция<sup>1</sup>**

Закамуфлированный заверениями о народовласти и гарантиях прав граждан президентский проект новой Конституции отражает скрытые намерения нынешней власти как можно дольше оставаться у кормила. А поскольку этот проект оторван от реальной национальной и исторической основы, то фактически приобрел сомнительное содержание. И дело не только в стремлении передать в руки Президента всю мыслимую и немислимую власть, которой даже у императоров не было. Наи-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 3 июня.

более характерно то, что основной смысл вышедшего из президентского окружения проекта Основного Закона заключается именно в усилении властных полномочий конкретной личности и практически произвольно избираемых администраторов высших уровней власти. А сама ткань российского общества комкается и дробится до бесконечности, лишается своей целостности и единства, разрывается на множество очередных «суверенных» лоскутков. Россия обрекается на путь, уже приведший к распаду Союза ССР.

Опирающаяся на редующий слой общества, немногим превышающий треть граждан, нынешняя российская правящая элита представляет собой узкую олигархию политиков и предпринимателей — дельцов компрадорского толка. В сущности он держится «на плаву» благодаря политической апатии, безразличию, привитому российскому обществу за минувшие годы. Значит, не имея твердой опоры в своей стране, этот правящий клан будет вынужден все настойчивее искать опору вне российских пределов, расплачиваясь за нее уничтожением наших национально-государственных интересов.

Сегодня уже мало кто решится отрицать: наше государство в нынешнем его виде переживает жесточайший кризис.

Но политическая жизнь, к счастью, не стоит на месте, она развивается и этим вызывает уверенность в успехе оппозиционных сил, которые стоят на защите подлинных национально-государственных интересов. Они видят возможность дальнейшего становления отечественной государственности на основе народовластия, справедливости, патриотизма.

На почве конструктивной, государственно-оппозиционной в России сегодня консолидируются многие группы и движения: кто в условиях политической борьбы прошлых лет не примыкал ни к одному из противоборствовавших течений, деятели, сохранившие чистоту и искренность своих демократических лозунгов, люди, честно и искренне защищавшие то лучшее, что было в коммунистическом идеале, и отдающие дань монархической идее, и многие другие.

И хотя организационное оформление этого оппозиционного блока протекает, на наш взгляд, недостаточно быстро, мы уверены — именно на почве государственно-патриотической оппозиции произрастает консолидация всех здоровых, созидательных сил общества.

Особую роль в развитии данного процесса играет парламент. И эта его роль все более осознается российским обществом. Как показали итоги апрельского референдума, большинство россиян сохраняет веру в парламентские начала государственного устройства и выступает против их разрушения.

Российский общенародный союз (РОС) является последовательным сторонником народовластия. Мы выступаем за свободное развитие национальной экономики, где бы равноправно существовали все виды собственности, готовы защищать и принципы идейного и политического плюрализма, способствовать становлению многопартийности.

Всемерно противодействуя сталкиванию страны в пропасть, РОС, другие оппозиционные силы намерены продолжать и укреплять те направления государственной деятельности, которых требует нынешнее состояние страны, ее традиции, воля большинства русских людей, всех россиян.

В социальной и экономической сферах РОС стоит на том, что граждане, занятые в промышленности, на предприятиях торговли и обслуживания, могли без каких-либо помех и бюрократических вымогательств спокойно и плодотворно трудиться, выбирая ту форму собственности, которая их наиболее привлекает. Например, становясь при желании на основе настоящего акционирования совладельцами своих предприятий. Никакая иная, тем паче почти насильственная «приватизация», которой сейчас так озабочены бюрократические инстанции и действующие с ними на паях темные дельцы и мафиозные структуры, недопустима.

Мы считаем, что крестьянство должно наконец получить реальную, а не обещанную в пропагандистском запале возможность также сделать свой выбор. Оно вправе само решать, идти ли ему по пути создания личных, фермерских хозяйств, кооперироваться ли друг с другом с целью совместного ведения дел. Единственно, что, пожалуй, обязано тут делать государство, — следить за безусловным выполнением законов, создать систему льготного кредитования земледельцев, развивать промышленную базу, снабжающую село необходимой ему техникой, оказывать действенную консультативную и научную помощь.

Всеобщей поддержки и опеки требует и возрождающееся ныне в России мелкое и среднее предпринимательство, особенно та его часть, которая нацелена на производство и обслуживание населения. Оно у нас еще только-только поднимает голову, но уже задавлено финансовой (особенно налоговой) политикой. О каком возрождении отечественного бизнеса можно говорить, когда у еще не окрепших фирм фискальная система отнимает до трех четвертей прибыли?

Необходим, естественно, и куда более разумный и плодотворный диалог между государством и крупным национальным капиталом. Государство должно всемерно поощрять предпринимателей, отдающих силы и возможности для подъема страны, защищать их интересы. В то

же время нужен действенный заслон на пути паразитарных коммерческих структур, грабящих либо помогающих грабить Россию.

Наконец, государство призвано и само, через находящийся в его ведении общественный сектор экономики, охватывающий все отрасли народного хозяйства, активно участвовать в деловой и хозяйственной жизни. Ему нельзя быть ни диктующим всем и вся свою волю монополистом, как то было прежде, ни жалким попрошайкой, вымогателем, ни тем более рэкетиром, выдавливающим из общества все жизненные соки путем поощрения безудержной инфляции, искусственного обесценивания национальной валюты, посредством налогового пресса и иными путями, как то стало принято сегодня. Государство обязано научиться в новых условиях быть не только пассивным объектом рыночных отношений, но и их активнейшим субъектом.

Противоестествен не только процесс распада и дробления, охвативший нашу веками сохранявшую единство страну. Все бóльшую остроту приобретает вопрос о судьбах русского и другого близкого ему по положению так называемого некоренного населения на территории ныне ставших суверенными бывших союзных республик. Лишение этих людей элементарных человеческих и гражданских прав, ущемление их национального достоинства, их политических и гражданских прав недопустимо.

Образование на базе конструктивной оппозиции нового парламентского и общественного большинства вселяет надежду, что период упадка, разброда и анархии будет скоро преодолен и в России, и во всем исторически нерасторжимо с ней связанном геополитическом пространстве.

*Л.Г. Бызов,*

*кандидат экономических наук,*

*Институт перспективной политики*

*Российского фонда конституционных реформ*

### **«Война конституций» и раскол общественного мнения<sup>1</sup>**

Уже первые опросы общественного мнения, проводившиеся в 1990 году по проблемам оценки населением первого варианта проекта Конституции Российской Федерации, показали крайне высокий уровень персонифицированности этих оценок. Тогда высокий авторитет в обществе Б. Ельцина и возглавляемого им в то время законодательного

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 173–177.

корпуса обеспечивал и соответствующее отношение к проекту Конституции, освященному его именем. 38% опрошенных утверждали в ноябре 1990 года, что читали только что опубликованный проект, еще 26% — не читали, но слышали отзывы и имели свое, как правило, положительное мнение. Лишь 4% считали проект «абсолютно неприемлемым», то есть у противников проекта «Ельцина—Румянцева» практически отсутствовала сколько-нибудь весомая социальная база. Еще в тот период нами указывалось на то, что «окончательный успех проекта зависит в большей степени от общественно-политической ситуации в России на момент ее принятия, чем от деталей самого проекта». С небольшими вариациями данное соотношение сохранялось вплоть до апреля 1992 года, когда VI Съезд народных депутатов России ознаменовал начало острой конфронтации между исполнительной и законодательной властью. Раскручивание этой конфронтации резко осложнило перспективы эволюционного процесса конституционных реформ в России. Наиболее благоприятный период для форсирования конституционных реформ осенью — зимой 1991—1992 годов оказался упущен. За это время изменился и источник сопротивления проекту Конституции. Противодействие консервативной части общества, не желавшей считаться с происшедшими реальными изменениями, которое можно было в тот период относительно легко преодолеть, сменилось сопротивлением субъектов Федерации — в первую очередь республик в составе Российской Федерации, влияние которых неуклонно усиливалось. По мнению их представителей, проект Конституции не соответствовал тому реальному уровню прав субъектов, который был зафиксирован в Федеративном договоре в апреле 1992 года.

Тот факт, что новая Конституция не была принята до подписания Федеративного договора, как стало ясно впоследствии, нанес значительный ущерб интересам государственного строительства в России. С весны 1992 года определенными кругами стали все больше ставиться под сомнение с точки зрения легитимности конституционные механизмы принятия Конституции, активно начала пропагандироваться идея Учредительного собрания. Опросы, проводившиеся в марте 1992 года, показывали, что принятие Конституции Учредительным собранием встречает вдвое большую поддержку в республиках РФ, чем в Москве и областях (соответственно 19 и 8%).

За год, прошедший с VI Съезда, наблюдались крайне неблагоприятные для стабильности и управляемости общества процессы в высших эшелонах власти. Практически активно формировалась система двоевластия. События, происходящие в обществе с 20 марта, — это проявление

ние острой фазы годичного кризиса. Прекрасно осознавая слабую подготовленность населения к реальной оценке конституционных процессов и сохраняющуюся их персонафицированность, обществу снова (как и перед референдумом) навязывается дилемма: «Вы за Ельцина или Хасбулатова?». При этом итоги референдума интерпретируются как безоговорочная победа президентского курса. Каково же на сегодняшний день реальное соотношение сил в обществе?

В качестве важнейших тенденций, определяющих их расстановку, мы отмечаем следующие:

1. Резко возросшая поляризация политической ориентации в обществе, вновь разделившая его на два лагеря: сторонников и противников Б.Н. Ельцина;

2. Возрастание политической активности общества после затяжного спада, начавшегося с января 1992 года;

3. Крупное поражение центристских сил, в первую очередь представленных партиями и движениями, входившими в «Гражданский союз»;

4. Определенный (хотя и, скорее всего, кратковременный) рост доверия общества к исполнительной вертикали власти, проявившийся на всех уровнях.

Если Съезд народных депутатов и Верховный Совет уже до начала этого кризиса располагали невысоким уровнем доверия, и в этом смысле мартовские события практически не повлияли на их рейтинг, то важнейшим итогом кризиса явился некоторый рост поддержки Правительства. Также несколько выросло доверие в отношении Президента, достигнув в начале кризиса 50—55%, а позднее вновь упав до 40—45%. Тотальная критика в средствах массовой информации действий Конституционного Суда и Вице-президента привела к заметному снижению их рейтинга — тем не менее и у них сохраняется немалое число сторонников.

#### **Доверие институтам власти (конец апреля)**

	<b>Москва</b>	<b>Малые города, села</b>
<b>Съезду народных депутатов</b>		
Да	7	11
Скорее Да	4	7
Скорее Нет	15	14
Нет	67	46
<b>Верховному Совету России</b>		
Да	8	11
Скорее Да	7	7



*«Война конституций» и раскол общественного мнения*

Скорее Нет	16	13
Нет	57	45
<b>Конституционному Суду</b>		
Да	17	13
Скорее Да	11	9
Скорее Нет	14	13
Нет	41	32
<b>Президенту Б. Ельцину</b>		
Да	47	13
Скорее Да	15	11
Скорее Нет	6	10
Нет		
<b>Вице-Президенту А. Руцкому</b>		
Да	19	28
Скорее Да	12	14
Скорее Нет	13	8
Нет	41	26
<b>Правительству России</b>		
Да	28	9
Скорее Да	18	13
Скорее Нет	10	11
Нет	28	39

Как видно из таблицы, в обществе в целом сохраняется примерно равный баланс положительных и отрицательных оценок деятельности Б.Н. Ельцина, что вполне согласуется с итогами референдума, на котором перевес избирателей, доверяющих Президенту, был предопределен более активным участием его сторонников. Итоги референдума также подтвердили отмечавшуюся и ранее географию социальной базы Б.Н. Ельцина и его политики. Она в основном сосредоточена в Москве, Санкт-Петербурге, промышленном Урале (Екатеринбург, Челябинск, Пермь) и в регионах, тяготеющих к океанической кромке России, в которых экономика фактически функционирует в режиме «свободных зон». Неблагоприятной для Ельцина зоной остается сельская местность и значительная часть республик в составе Российской Федерации. В целом результаты референдума носят весьма противоречивый характер и по-разному интерпретируются. Наиболее неясным остается соотношение результатов по первому и третьему вопросам (все прогнозы указы-

вали на то, что результаты по третьему вопросу будут носить обратный характер по отношению к первому), а также высокий результат, достигнутый по второму вопросу (так как еще за неделю до референдума число избирателей, собирающихся ответить на него позитивно из намеревавшихся принять участие в референдуме, не превышало 39—40%). Не до конца ясными также остаются причины того, что, несмотря на низкий рейтинг верховной представительной власти (14—16% — стабильный показатель с начала зимы, а в результате кризиса он даже вырос на несколько пунктов), досрочные перевыборы депутатского корпуса не собрали конституционного большинства.

Доверие, оказанное на референдуме Президенту Ельцину, также требует неоднозначной трактовки. Если представители радикально-демократических движений склонны приписывать эту победу возросшему влиянию своих организаций и питающих их идей, то, по мнению ряда независимых аналитиков, сказались свойственные значительной части населения авторитарно-монархические тенденции, заставляющие народ в условиях кризиса сплотиться вокруг центральной власти, какой бы она ни была. От Б. Ельцина сегодня голосовавшие за него «простые люди» ждут в первую очередь усиления порядка, «закручивания гаек» и жестких мер в отношении его политических оппонентов, включая «опозиционные» Съезд народных депутатов и Верховный Совет.

В апреле на вопрос «Что нужно делать в создавшихся условиях — продолжать развитие демократического процесса на основе гласности, многопартийности и разделения властей или же установить жесткую диктатуру, свернув на время развитие демократии?» — голоса опрошенных разделились примерно пополам: в Москве — 45% за демократию и 38% за диктатуру, вне Москвы — соотношение обратное — соответственно 38 и 45%.

Интересно отметить, что в сегодняшних условиях многие сторонники жесткой диктатуры имеют в виду под ней так называемую «демодиктатуру». Так, наблюдается, что в обеих группах — сторонников демократии или ее противников — сохраняется практически одинаковый уровень доверия к Президенту. Среди социальных групп сторонники жесткой диктатуры преобладают среди рабочих (52%), служащих без высшего образования (43%), инженерно-технических работников (46%), пенсионеров (37%), а сторонники демократии — среди непроизводственной интеллигенции (61%), руководителей государственных учреждений и предприятий (54%), предпринимателей (59%) и военнослужащих (65%).

Это мнение косвенно подтверждает также данные опросов, свидетельствующие о том, что в общественном мнении победа Б.Н. Ельци-

на лишь в очень небольшой степени распространяется на поддерживающие его радикально-демократические движения. Так, рейтинг «ДемРоссии», хотя и заметно вырос по сравнению с зимним периодом, остается на уровне 11—12%.

В случае многопартийных выборов в парламент на многопартийной основе «ДемРоссия» сегодня могла бы претендовать на 11% голосов избирателей, Народная партия «Свободная Россия» — на 9% и «Демпартия» Н. Травкина — на 7%. Всего блок «Демвыбор» в конце апреля располагал 24% сторонников, «Гражданский союз» — 21%, и непримиримая оппозиция («Российское единство») 5—7 %.

Согласно данным фонда «Общественное мнение», в мае снова началась отрицательная динамика поддержки «Демвыбора», и он уже по рейтингу стал отставать от центристов.

	<b>Москва, крупные города</b>	<b>Малые города, села</b>
1. Движение «ДемРоссия»	14	5
2. НПСР (А. Руцкой, В. Липицкий)	6	16
3. Дем. партия Н. Травкина	6	9
4. РДДР (Г. Попов)	7	5
5. Партия экономической свободы (К. Боровой)	6	6
6. Союз «Обновление» (А. Владиславлев)	2	3
7. Коммунисты	2	2

Таким образом, соотношение сил в обществе остается весьма неоднозначным. Ясно, по крайней мере, следующее:

1. В обществе действительно сильна тяга к авторитаризму, и в этом смысле проект конституции, наделяющий Президента почти монархическими полномочиями, встретит определенное понимание.

2. Однако слабость федеральной власти, демонстрировавшаяся в течение последних двух лет, уже привела к формированию новых центров власти, в первую очередь в регионах и республиках. Сломить сопротивление субъектов Федерации, по крайней мере, в короткое время, нельзя, его можно только нейтрализовать ценой усиления их суверенитета.

3. Установление авторитарного режима при опоре лишь на радикально-либеральный спектр представляется затруднительным, тогда как центристы-государственники (А. Руцкой, Ю. Скоков, Г. Хижа и др.), до последнего времени пользовавшиеся влиянием в президентском окружении, оказались сильно потеснены.

4. Сказанное заставляет предположить, что наибольшую опасность для общества представляет не сама по себе перспектива авторитаризма в случае, если удастся навязать проект Конституции Шахрая-Алексеева, а спровоцированный попыткой его навязывания срыв общества за пределы эволюционного легитимного реформирования и создание множественных параллельных центров власти.

***В.К. Варов,***  
*народный депутат России,*  
*член рабочей президентской группы*  
*по выработке проекта новой Конституции*

### **Призрак коммунизма над Конституцией<sup>1</sup>**

Нынешние конституционные, юридические проблемы есть не что иное, как проявление того старого кризиса власти, о котором мы говорим уже несколько лет. Но мне кажется, что даже это сегодня не главное. Стержневое заключается в тех реальных намерениях, которые собираются реализовать те или иные структуры власти. Эти намерения достаточно четко просматриваются через два проекта Конституции: условно говоря, президентский и верховно-советский. Несмотря на то что в ряде разделов последнего проекта вроде бы делаются какие-то попытки по разграничению властей и их функций, содержатся другие позитивные положения, в целом же он остается хасбулатовским. В этом сразу убеждаешься, прочитав такой «пустячок», как раздел проекта о переходном положении. Сквозь декларации просматривается суть: сохранить всевластие советов на, как они говорят, выборный период. Всевластие Президиума ВС и в конечном счете абсолютную власть Хасбулатова.

Я бы прямо сказал, что речь идет о монархии, но какой монархии? Либо это будет монархия народа, при которой все другие власти будут его производными, либо останется монархия советов с их полным всевластием. Хотя Хасбулатов и пытается всячески отводить от себя подозре-

---

<sup>1</sup> Куранты. 1993. 20 мая.

ния в стремлении к абсолютной единоличной власти, это стало очевидным фактом для всех.

Можно сколько угодно спорить вокруг президентского проекта, он, безусловно, не идеален, впрочем, как не может быть идеальной ни одна юридическая вещь сегодняшнего переходного периода. Сегодня главная проблема в другом: именно этот проект реально способен в короткое время обеспечить сохранение единства России.

Предлагаемый же нашими оппонентами проект, к сожалению, ведет как раз к развалу. В частности, на заседании Рабочей группы Виктор Степанов, председатель Верховного Совета Карелии, предложил схему обсуждения проекта Конституции с обязательным его пропуском через Верховные Советы и все Советы субъектов Федерации, а их около девяноста. Что это означало бы, сегодня очевидно: перечеркнуть всю конституционную работу.

Ну а позиция Хабулатова рельефно обозначена на недавнем совещании с представителями системы Советов: «Ну, допустим, Верховный Совет и Съезд не примут Конституцию, ну и что особенного, ну доработаем мы в Верховном Совете, изберем его новый состав, вот тогда он и примет».

А на то, что произойдет с Россией в ближайшее время, по всей видимости, нашему уважаемому спикеру просто наплевать. Но я опасаясь и другого: не заинтересован ли он лично в том, чтобы то ужасное, что может ожидать Россию, именно произошло.

Нам сейчас необходимо цивилизованное понимание права, и я надеюсь, что все-таки продвижению России вперед не будут мешать пути прокоммунистической Конституции.

*Записал Н. Андреев*

*Интервью с Н.В. Витруком,  
заместителем Председателя  
Конституционного Суда РФ,  
доктором юридических наук, профессором*

## **Не законы рождают диктатуру<sup>1</sup>**

**К. Катанян:** Зачем Президенту, который одновременно является председателем Конституционной комиссии, понадобилось инициировать свой проект новой Конституции?

**Н. Витрук:** Существует точка зрения, что действующая Конституция демократична, хороша, коренным образом уже изменена (В. Зорькин и др.). Таким образом, стороннего слушателя подводят к выводу, что новая Конституция не так уж и необходима. С этим я не могу согласиться по принципиальным соображениям. Новая Конституция должна закрепить основы нового общественного строя, новую организацию государственной власти, основанную прежде всего на принципе разделения властей в рамках единой государственной власти, обеспечить реальный федерализм и местное самоуправление. И все это во имя уважения прав и свобод человека.

А нынешняя Конституция непригодна в принципе, так как она закрепляет параллельное существование двух типов власти: советского и иного, основанного на разделении властей.

**К. Катанян:** Потому ее и называют тришкиным кафтаном...

**Н. Витрук:** Нужно выйти из этого противоречия. Каждое дело, рассмотренное Конституционным Судом, свидетельствует об этих противоречиях. Я не согласен с Председателем Конституционного Суда, который говорит, что Суд снимает эти противоречия путем толкования Конституции. Так мы можем далеко зайти. Ведь в конечном счете КС подменяет законодателя. Нет никаких гарантий в том, что завтра толкование Конституции не будет иным.

Новая Конституция необходима, но даже Р. Хасбулатов не уверен, что она будет принята съездом. Большинство депутатов не заинтересованы в этом по разным соображениям — как морального, идеологического, так и меркантильного характера. Они хотят как можно дольше сохранить Съезд и свой статус народного депутата. Поэтому я полагаю, что инициатива Президента заслуживает поддержки и внимания. Предложив свой инициативный проект новой Конституции, Б. Ельцин как

---

<sup>1</sup> Куранты. 1993. 18 мая.

бы заново стимулировал активизацию процесса конституционной реформы.

**К. Катанян:** Сейчас уже нередко говорят о соревновании проектов.

**Н. Витрук:** Конкуренция или соревнование — это хорошо. Но когда говорят о битве — это плохо.

**К. Катанян:** В соревновании побеждает сильнейший. Какие сильные стороны инициативного проекта вы могли бы отметить?

**Н. Витрук:** Я полагаю, что президентский проект имеет ряд преимуществ по сравнению с официальным. Проект, который обсуждается в ВС, продолжает сохранять известные противоречия, которые складываются из борьбы старого и нового мышления. Нельзя не учитывать, что многие сторонники советской власти стараются сохранить этот тип организации власти. Отсюда безудержное стремление расширить полномочия представительных органов прежде всего за счет ущемления прав исполнительной власти, превратить их в единовластные. И что удивительно — все говорят, что нужна сильная президентская и исполнительная власть. Но как только ее воплотили в конституционных формулах, многие заговорили о диктатуре.

**К. Катанян:** Что в президентском проекте позволяет говорить о диктатуре?

**Н. Витрук:** В статьях Г. Шахназарова, С. Шаталина, выступлениях А. Руцкого и Р. Хасбулатова идет речь о диктатуре, о всевластии и чуть ли не о самодержавии в лице Президента. Я же полагаю, что здесь в классическом виде смоделирована президентская республика, предполагающая сильную президентскую власть.

Критики проекта не утруждают себя скрупулезным юридическим анализом текста, сплошь и рядом допускают передержки и недомолвки. Член-корреспондент АН Шахназаров пишет, что по представлению Президента назначаются судьи Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов, но умалчивает, кем они назначаются.

**К. Катанян:** А делает-то это парламент.

**Н. Витрук:** Точнее, Совет Федерации. Как и в США, где назначения на основные федеральные должности проводит сенат. Инициативный проект лишь закрепляет элементарные традиционные полномочия главы государства. В нем четко и ясно записано, что президент — это прежде всего глава государства.

**К. Катанян:** А в официальном проекте даже нет такого термина.

**Н. Витрук:** Там сохраняется формула: «высшее должностное лицо». А что это такое? Это выдумка союзного съезда, придуманная для М. Горбачева.

**К. Катанян:** Возмущение оппонентов вызывает и право президента распускать парламент.

**Н. Витрук:** Это тоже обычное полномочие президента в любой президентской и даже парламентской республике. Причем в упоминавшихся публикациях почему-то не говорится, что президент может распустить парламент лишь в исключительных случаях, когда разрешить конфликт в рамках Конституции с помощью согласительных процедур не удастся, а отнюдь не в любой момент.

Но и парламент ведь тоже имеет конституционные средства воздействия на исполнительную власть. Он сохраняет контрольные функции и другие полномочия любого парламента.

**К. Катанян:** Вплоть до процедуры импичмента.

**Н. Витрук:** Вот именно. Поэтому меня удивляет, что такой известный политолог, как Шахназаров, умалчивает о том, что диктатура возможна в любой юридической оболочке.

**К. Катанян:** Олег Румянцев считает, что в президентском проекте сильно урезаны полномочия нижней палаты парламента, что все ключевые вопросы решает Совет Федерации, а Государственная Дума как бы ни при чем.

**Н. Витрук:** Насколько я понял, Государственная Дума занимается законотворчеством и принимает все федеральные законы. Хотя, возможно, именно здесь имеется резерв, который надо использовать при совершенствовании президентского проекта. Может быть, нижней палате действительно нужно предоставить возможность участвовать в решении каких-то кадровых или иных вопросов. Я не возражаю. Но это частность. А когда все начинают сводить к частностям — это до добра не доведет.

Проект нужно принимать в целом или не принимать его вовсе. И лишь при одобрении общей концепции документа можно работать над его деталями. Я тоже могу сделать критические замечания и не собираюсь подписываться под каждой строчкой этого проекта. Но прежде всего я вижу преимущества этой разработки. Обратите внимание, на чем застряли парламентарии. На характеристике общественного строя. А в инициативном проекте вообще нет такого раздела.

**К. Катанян:** Нашим депутатам обязательно нужен какой-нибудь «изм».

**Н. Витрук:** Совершенно верно. А ведь вся эта проблема решается вполне через призму прав и свобод человека. И это сразу снимает необходимость характеристики устанавливаемого общественного строя.



**К. Катанян:** Даже критики президентского проекта, и те не отрицают, что раздел «Права человека» прописан достаточно четко.

**Н. Витрук:** И официальный проект, и президентский ставят на первый план принцип уважения прав и свобод человека, его достоинства. Более того, все отмечают, что эти проекты совпадают на 60 или даже на 80 процентов. Авторы инициативного проекта правильно сделали, включив в текст все три составные части Федеративного договора. К положительным качествам проекта можно отнести его краткость, четкость изложения. Чем объемнее Конституция, тем она менее читаема. Можно пойти по пути Индии, конституция которой насчитывает 500 страниц текста. Но мы хотим иметь Конституцию как закон прямого действия, Конституцию для граждан, а не только для специалистов.

**К. Катанян:** На заседании Конституционной комиссии Н. Рябов говорил также о хорошо прописанном разделении полномочий внутри исполнительной власти.

**Н. Витрук:** Даже удивительно, что эта идея реализована именно в президентском проекте. Говоря о единстве государственной власти, о разделении властей, авторы не забывают также о системе сдержек и противовесов, о «разделении труда» внутри каждой ветви власти.

Законодательная власть — Федеральное Собрание — состоит из двух палат, каждая из которых имеет свою сферу деятельности, свою компетенцию. Президент — глава исполнительной власти, но он только руководит Правительством, не вмешиваясь в оперативную деятельность. Целесообразность такого подхода подтверждена практикой последних лет.

Точно такая же система сдержек и противовесов и в судебной власти. Вот почему появилось Высшее судебное присутствие, осуществляющее ряд специфических полномочий. Можно подумать над их уточнением. Так, на мой взгляд, Высшее судебное присутствие не должно заниматься оценкой конституционности правоприменительной практики. Но вопросы импичмента или толкования Конституции в спорных случаях можно передать Высшему судебному присутствию, все члены которого уравниены в правах и даже не избирают себе председателя, который мог бы влиять на их позицию.

**К. Катанян:** Хотелось бы, чтобы Вы сказали несколько слов о процедуре принятия новой Конституции. Ныне действующая предусматривает только один вариант — голосование на Съезде. А Президент и многие политики упорно отстаивают идею Конституционной ассамблеи.

**Н. Витрук:** Да, сейчас упорно отстаивается тезис о том, что только Съезд вправе принять Конституцию. Я полагаю, что сегодня этот вопрос является прежде всего политическим, а не чисто юридическим. Сейчас

политики должны искать приемлемый и наиболее эффективный путь с учетом фактора времени. Съезд может растянуть принятие новой Конституции еще на полтора—два года, до окончания срока своих полномочий. К тому же, обсуждая сотни поправок, депутаты не учитывают системности документа и разрушают его внутреннее единство.

Политическое решение следует с учетом неординарной нынешней политической ситуации (после референдума) искать на основе согласия двух ветвей власти: законодательной и исполнительной. Если они будут бороться друг с другом до конца, то ничего хорошего из этого не выйдет. А если договорятся, то варианты механизма принятия новой Конституции могут быть самыми различными. Съезд может, например, принять решение о созыве Конституционного собрания и определить его состав. У Президента очень здравое предложение включить туда представителей субъектов Федерации, без которых сегодня уже нельзя решить ни одного вопроса. Несомненно, в его состав возможно включение какой-то части народных депутатов. Можно решить этот вопрос и на референдуме, в том числе и по инициативе самих граждан. Собрать миллион подписей — задача вполне выполнимая.

Главное, поиск цивилизованных путей разрешения соревнования проектов новой Конституции не должен затягиваться, иначе смысл президентской инициативы будет потерян.

*Е.А. Данилов,  
кандидат юридических наук,  
эксперт Конституционной комиссии*

### **Проект российской Конституции: мнения представителей субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>**

Одним из решающих факторов определения содержания и принятия новой Конституции Российской Федерации является позиция республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Новая российская Конституция, будучи конституцией единого федеративного государства, должна в полной мере отвечать интересам субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 315. Л. 113—124.

С целью согласованной работы над проектом Конституции Российской Федерации в Верховном Совете Российской Федерации в конце мая — начале июня 1993 года было проведено 10-дневное совещание с участием более 100 представителей почти всех субъектов Российской Федерации. В ходе плодотворной, напряженной работы на пленарных заседаниях и в двух секциях были рассмотрены предложения представителей субъектов РФ к проекту Конституции РФ, подготовленному Конституционной комиссией. В сравнительном плане был также проанализирован проект российской Конституции, предложенный Президентом РФ. Специальное заседание было посвящено обмену мнениями по выработке правового механизма реализации Федеративного договора.

Состоявшаяся дискуссия показала, что новая Конституция РФ должна представлять собой поистине общественный договор, закрепляющий демократические основы российской государственности.

Большинство представителей субъектов РФ считают необходимым, чтобы Президент РФ и Верховный Совет РФ совместно с Конституционной комиссией нашли взаимоприемлемые компромиссы в конституционном процессе. Необходимо стремиться к выработке единого согласованного проекта Конституции РФ на базе ее проекта, подготовленного Конституционной комиссией, положений проекта, предложенного Президентом РФ, и других проектов, представленных в порядке законодательной инициативы.

Общее мнение было таково, что новая Конституция РФ должна быть принята в конституционном, правовом порядке. Различные совещания, включая Конституционное совещание, в принципе, не имеют права присваивать себе полномочия на принятие Конституции. Вместе с тем они могут обсуждать те или иные проекты Конституции РФ, дорабатывать тексты этих проектов, вносить соответствующие предложения и т.п. Часть выступивших не поддержала действия по форсированному принятию новой российской Конституции.

Участники совещания высказались в целом за то, чтобы в основу окончательного проекта Конституции РФ был положен ее проект, подготовленный Конституционной комиссией. При этом обращалось внимание, что должны быть использованы положения проекта Конституции РФ, предложенного Президентом РФ к Конституционному совещанию, например, о единстве экономического пространства РФ, о рубле как единой валюте на всей территории РФ и запрете введения и эмиссии других денег, о свободном обращении на российской территории товаров, услуг, трудовых ресурсов и финансовых средств, о возможно-

сти взаимного обмена полномочиями между органами государственной власти субъектов РФ и местным самоуправлением и другие.

Признано, что новая Конституция РФ должна на деле являться высшим законом страны, имеющим верховную юридическую силу на всей территории РФ. Как таковая она задает определенные рамки полномочиям республик как государств и краев и областей как государственно-территориальных образований. Вот почему новая Конституция РФ должна быть документом первичным по отношению к Федеративному договору, который следует включить в нее своим содержанием либо полностью.

Обсуждая раздел об основах конституционного строя проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией, представители субъектов РФ, учитывая необходимость четкого определения взаимоотношений государства и религиозных объединений, высказались за то, чтобы в Конституции РФ понятие светского государства было раскрыто содержательно.

Раздел о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, представленный в данном проекте, не вызвал принципиальных замечаний.

Указывалось, что остаются не вполне определенными пределы ограничения этих прав и свобод, упомянутые в статье 13 проекта. В связи с этим можно предложить часть 3 названной статьи дополнить фразой: «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».

По главе о гражданстве высказывались серьезные сомнения в том, что Конституция РФ должна предоставлять республикам право устанавливать свое гражданство.

Рассматривая главы о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах, некоторые предложили поменять эти главы местами. Они полагают, что человек в принципе рождается не для того, чтобы объединяться в политические партии, участвовать в выборах. Его интересуют прежде всего экономические, социальные, культурные права, а затем права гражданские и политические. Кстати, Международные пакты о правах человека принимались и располагаются именно в таком порядке.

Подтверждена формулировка части 2 статьи 29 проекта, предоставляющая право избирать гражданам, содержащимся в местах ограничения (лишения) свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Вообще надо сказать, что существующий конституционный запрет

этим гражданам избирать является по существу не предусмотренной уголовным законодательством РФ дополнительной мерой наказания таких граждан в связи с совершенными ими преступлениями. Можно предполагать их отрицательное отношение к конституционному строю, защита которого в широком смысле слова и вызвала их наказание (хотя наличие именно такого отношения отнюдь не абсолют), но надо дать им право выразить свою позицию на выборах. Да и государство, как и все общество, должны прямо смотреть правде в глаза и потому ясно знать, что думает о нем полмиллиона и более этих находящихся в изоляции лиц. Само же голосование можно организовать с включением этих граждан в списки избирателей по месту основного жительства (если таковое имеется), зачислением их голосов в этих соответствующих избирательных округах, а не в округе по месту их голосования в исправительном учреждении, урегулировать другие технические проблемы права этих осужденных избирать. Нелишне напомнить, что в мировой практике все это не является новостью, а, например, в Великобритании лица, находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда, могут быть даже избраны в парламент этой страны, что действительно и случалось. Но это, пожалуй, чересчур, хотя и рассматривается рядом исследователей как корректировка и компенсация несправедливого, по мнению соответствующих избирателей, приговора суда, вынесенного данному заключенному.

Внимание представителей субъектов РФ привлекла часть 3 статьи 43 проекта, касающаяся права на возмещение вреда. Предложено дополнить ее следующей актуальной фразой: «Вред, причиненный незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц, возмещается государством».

В главе об обязанностях граждан особое внимание было обращено на необходимость сохранения культурного и природного наследия. Подвергалось сомнению, что участие гражданина РФ в осуществлении правосудия должно быть обязанностью. Предлагалось, в частности, сформулировать его как право и перенести в главу о гражданских и политических правах и свободах.

Поддержано включение в проект Конституции РФ права граждан РФ на замену военной службы гражданской службой. Случаи такой замены могли бы определяться не в Конституции, а устанавливаться федеральным законом.

Все участники совещания единодушно высказались за сохранение в проекте Конституции РФ в качестве самостоятельного структурного подразделения раздела «Гражданское общество».

Дискуссию вызвали проблемы собственности — частной, государственной и иных, в особенности на землю. Многие выступали за то, чтобы прямо закрепить в Конституции РФ право граждан РФ быть собственниками земли, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ею. Полагаем, что при включении этих положений в Конституции надо отразить и формулу о возможности в точно определенных случаях ограничивать правомочия собственника либо общую норму на этот счет, например: «Пределы права собственности устанавливаются Конституцией РФ и федеральным законом».

Вместе с тем отмечалось, что в части 3 статьи 13 проекта уже закреплена генеральная норма о возможности и основаниях ограничения прав и свобод человека и гражданина и что передавать ограничение прав собственника полностью на усмотрение федерального закона нецелесообразно.

Была положительно воспринята статья из проекта Конституции РФ, предложенного Президентом РФ, о свободном обращении основных факторов экономики. По нашему мнению, с определенными редакционными изменениями она могла бы выглядеть следующим образом: «Товары, услуги, трудовые ресурсы и финансовые средства обращаются на всей территории Российской Федерации свободно и беспрепятственно, без каких-либо пошлин и сборов. Отдельные временные ограничения на их обращение могут устанавливаться федеральным законом для защиты жизни и здоровья людей, охраны окружающей среды, культурного и природного наследия, обеспечения обороны и безопасности». Свое место эта статья могла бы занять в главе VII «Собственность, труд, предпринимательство» перед статьей о регулировании труда.

Пожалуй, наибольшую заинтересованность у представителей субъектов РФ вызвал — что вполне естественно — раздел о федеративном устройстве РФ, содержащийся в проекте Конституции РФ.

Большинство придерживалось той точки зрения, что в Конституции РФ предпочтительнее изложить содержание Федеративных договоров в консолидированном виде.

Общая позиция участников совещания была такова, что не следует модифицировать содержание Федеративных договоров, прежде всего исходя из политических последствий такого шага, либо если и изменять это содержание, то лишь по немногим и точно определенным вопросам. Вместе с тем было высказано нетривиальное мнение, что от Федеративного договора с краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом можно было бы отказаться вовсе, если его содержание будет полностью и точно перенесено в новую российскую Конституцию, а

также если в ней в недвусмысленной форме будет закреплена невозможность изменения ее соответствующих положений без согласия краев и областей. Как считают некоторые представители, поддержавшие данную идею, это позволило бы, в частности, также избежать неоправданного дублирования нормативного материала в будущей Конституции РФ.

Хотелось бы отметить, что при включении в новую Конституцию РФ полного текста Федеративного договора с республиками нужно принимать во внимание следующее обстоятельство. В преамбуле этого Договора имеются слова о том, что Договор заключен, «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 федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации». Между тем в Декларациях о государственном суверенитете республик говорится, что конституцией и законы этих республик обладают верховенством над Конституцией и законами РФ. В известном постановлении Конституционного Суда РФ по делу о Татарстане данное положение Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан было признано неконституционным. По аналогии неконституционными можно считать соответствующие положения Деклараций о государственном суверенитете и других республик в составе РФ. Игнорирование либо невыполнение указанного постановления Конституционного Суда РФ не означает его юридической недействительности или отмены. Следовательно, в контексте содержания приведенной выдержки из преамбулы Федеративного договора с республиками руководствоваться Декларациями о государственном суверенитете республик можно в той части, которая не противоречит Декларации о государственном суверенитете РФ и Конституции РФ. В целом же данная проблема перерастает чисто юридические рамки и выходит на уровень, который может потребовать политического решения.

Весьма остро обсуждался правовой статус республик в сравнении с юридическим положением краев, областей, автономных образований. Участники пришли к единому мнению в том, что в социально-экономической области статус субъектов РФ мог бы быть равным. Вообще следовало бы стремиться к уравниванию конституционно-правового статуса субъектов РФ за счет предоставления краям и областям тех отсутствующих у них полномочий, которые принадлежат в настоящее время республикам в составе РФ (за исключением, разумеется, государственной символики и т.п.).

Неравенство правового статуса субъектов РФ может представлять в перспективе опасность для единства РФ. Однако идея полного равенства правового статуса субъектов РФ (с указанными исключениями), высказанная представителями целого ряда краев и областей, представителями республик, поддержана не была. Таким образом, достижение равного правового статуса всеми субъектами РФ может оказаться в настоящий момент трудноосуществимым.

Отмечалось, что пока еще, к сожалению, по существу остается слабо урегулированной или вообще неурегулированной проблема взаимоотношений краев и областей и входящих в них автономных округов. Каких-либо новшеств по этому вопросу в проекте Конституции РФ не содержится.

Дискуссионным оказалось введение в проект Конституции РФ термина «субъекты Российской Федерации». Так, в части 1 статьи 74 проекта слова «В составе Российской Федерации находятся» предлагается заменить словами «Субъектами Российской Федерации являются». Не все поддержали такое предложение, поскольку уже в самом терминологическом изменении усмотрели движение к полному равенству конституционно-правового статуса составных частей РФ.

Большое внимание было уделено вопросам предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов, в особенности механизму реализации совместной компетенции РФ и ее составных частей. В данный раздел о федеративном устройстве, как и в другие разделы Конституции РФ, большинство посчитало целесообразным включить право принятия законов краями, областями, городами федерального значения, а также, возможно, автономной областью и автономными округами.

В целях улучшения конституционно-правового регулирования проблемы совместного ведения РФ и ее субъектов, по нашему мнению, можно было бы заменить нынешний текст части 3 статьи 82 проекта следующими положениями:

«Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При издании основ законодательств по предметам совместного ведения правовые акты субъекта Российской Федерации по этим предметам приводятся в соответствие с основами законодательства. При противоречии основам законодательства правовых актов субъекта Российской Федерации применяются основы законодательства».

Необходимо учитывать, что такая редакция данной части не препятствует принятию субъектами РФ собственных правовых актов по пред-



метам совместного ведения РФ и ее субъектов не только до, но и после принятия Федерацией основ законодательства, и, таким образом, несколько отличается от редакций соответствующих части третьей статьи 84–11 действующей Конституции РФ и статьи 5 Протокола к Федеративному договору с краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом.

Предметом особого внимания стали вопросы соотношения представительной, исполнительной и судебной властей. Участники совещания однозначно высказались за сохранение представительной и других ветвей власти, против узурпации всей власти ее исполнительной или какой-либо другой структурой, подтвердив тем самым необходимость соблюдения принципа разделения властей. Подчеркнута роль народа как единственного источника государственной власти.

Обсуждая срок полномочий Верховного Совета РФ — федерального парламента, представители субъектов РФ сошлись во мнении, что он должен составлять четыре года, возможно, с правом досрочного прекращения его полномочий по его собственному решению и проведением последующих выборов. В связи с этим, на наш взгляд, заслуживает внимания вариант обновления каждые два года пятидесяти процентов состава парламента.

Поддержана идея смешанной системы избрания депутатов РФ — сочетания пропорциональной и мажоритарной систем.

Обсуждались, но в целом не были поддержаны предложения существенно дифференцировать функции и полномочия палат Верховного Совета РФ, хотя определенные различия в правовом статусе палат (например, в законодательном процессе) были признаны целесообразными.

По всему тексту проекта Конституции РФ рекомендовано название палаты «Федеральное Собрание» заменить на «Совет Федерации».

Предлагалось рассмотреть вопрос о возможности некоторого увеличения численного состава Государственной Думы (с 300 депутатов, например, до 450 депутатов).

Большинство высказалось за равенство количества депутатов РФ, избираемых в Совет Федерации от видов субъектов РФ (по два депутата). Это относится и к автономным округам. Большая часть также посчитала, что эти депутаты должны избираться населением субъектов РФ путем прямых выборов, а не органами представительной (законодательной) власти субъектов РФ.

Обсуждалась целесообразность введения в Конституцию РФ категории «конституционный закон». Учитывая исторические традиции, а

также известные коллизии в области иерархии правовых актов, учреждение данной категории было признано пока преждевременным. Однако отмечалось, что в принципе подвижка в этой области может состояться.

Согласовано, что в перечень субъектов права законодательной инициативы следует включить Правительство РФ. Высказано также соображение, что субъектом этого права могла бы быть не одна — Совет Федерации, а обе палаты Верховного Совета РФ, т.е. и Государственная Дума. В то же время нужно подумать, следует ли предоставлять это право федеральным судам, поскольку они должны применять имеющиеся законы, реализовывать, а не инициировать их.

Пристальному рассмотрению подверглась глава проекта о Президенте РФ и федеральной исполнительной власти. В частности, предлагалось срок полномочий Президента РФ сократить с предусмотренных проектом пяти до четырех лет. Было также высказано предложение, чтобы Президент РФ назначал членов Правительства РФ не непосредственно, а по представлению Председателя Правительства РФ.

Как считают некоторые участники совещания, учитывая возможность политических кризисов в Российской Федерации, необходимо еще раз рассмотреть вопрос о включении в проект Конституции РФ норм о роспуске в точно определенных случаях Верховного Совета РФ и отставке и выражении недоверия всему Правительству РФ, а не только его Председателю или отдельным членам.

Признано необходимым к числу оснований для прекращения полномочий Президента РФ добавить утрату (прекращение) им гражданства РФ, а в качестве еще одного основания отрешения Президента РФ от должности — совершение им умышленного тяжкого преступления.

Высказывалось твердое мнение о целесообразности придания большей самостоятельности Правительству РФ. В частности, принимая во внимание положения проекта Конституции РФ, представленного Президентом РФ, можно было бы предложить включить в проект российской Конституции, подготовленный Конституционной комиссией, примерно следующие положения:

«Президент РФ и Правительство РФ принимают в соответствии с Конституцией РФ меры, обеспечивающие осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Правительство РФ является высшим органом федеральной исполнительной власти.

Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией и законами РФ определяет основные направления политики и деятельности Правительства РФ, несет ответственность за их реализацию.

Правительство РФ:

разрабатывает проект федерального бюджета и представляет его в Верховный Совет РФ для принятия, обеспечивает исполнение федерального бюджета и составляет отчет о его исполнении;

обеспечивает проведение на территории РФ единой экономической, финансовой, валютной, кредитной и денежной политики, федеральной политики в области воспитания, образования, науки, культуры, здравоохранения, труда, охраны окружающей среды;

осуществляет управление федеральной государственной собственностью;

осуществляет меры по защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает оборону и безопасность;

осуществляет другие полномочия в области внутренней и внешней политики РФ.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции и законов РФ, указов и распоряжений Президента РФ принимает постановления и издает распоряжения. Постановления и распоряжения Правительства РФ могут быть изменены или отменены Президентом РФ».

Представителями республик было указано на то, что в проекте не решен вопрос о том, будут ли входить в состав Правительства РФ главы исполнительной власти субъектов РФ.

С точки зрения последовательного проведения, в проекте принципа разделения властей показательно, что поддержано наименование главы, которое имеется в проекте, — «Судебная власть» (а не «Правосудие», как предлагалось некоторыми со ссылкой на проект Конституции РФ, предложенный Президентом РФ). Отрадно, что в целом нашла понимание, в том числе, как показалось, и у представителей республик, необходимость сохранения единой судебной системы Российской Федерации (исключая конституционные суды).

В связи с вопросом о судебной системе РФ нужно обратить внимание на следующее обстоятельство. Учитывая, что согласно Конституции РФ судоустройство является одновременно как предметом ведения РФ, так и предметом совместного ведения РФ и республик, необходимо решить, можно ли в проекте оставлять запись о том, что судебная власть принадлежит судам, учрежденным федеральным законом. Как известно, по

Конституции РФ по предметам совместного ведения Федерацией принимаются не федеральные законы, а основы законодательства.

Представители субъектов РФ посчитали чрезмерно детализированной и всеохватывающей статью о Конституционном Суде РФ, высказавшись за существенное сокращение ее объема. Ряд участников предложил расширить состав суда до 18 судей. Обращено внимание на то, что при разрешении Конституционным Судом РФ дел определяется соответствие (непротиворечие) именно Конституции РФ, а не просто конституционность.

Единодушно решено, что необходимо исключить положение о том, что Конституционный Суд РФ дает общеобязательное толкование Конституции РФ. Суду не надо издавать специальных постановлений или делать записей с ее толкованием, а следует интерпретировать Конституцию РФ в процессе применения, как это делает, например, с законом районный народный суд. Нужно также изъять из статьи 100 проекта фразу, согласно которой инициативу об отрешении от должности будет возбуждать по существу не только парламент, но и данный Суд (пункт «д» части 6).

В связи с обсуждением компетенции Высшего хозяйственного (именно хозяйственного, а не арбитражного) суда РФ было высказано мнение, что необходимо устранить обязательность досудебной процедуры разрешения споров между юридическими лицами.

У ряда участников имеется сомнение в том, что судьи судов ниже уровня РФ и ее субъектов должны быть несменяемы. Многие высказались за замену 70-летнего предельного возраста судей 65-летним. Следовало бы оговорить минимальный возраст судьи — 25 лет. Первое назначение для судей нефедеральных судов можно было бы сделать срочным — на 5 лет — и лишь второе назначение, при условии успешной работы в эти 5 лет, — на все остальное время. В качестве еще одного основания прекращения полномочий судьи предлагается указать утрату (прекращение) им гражданства РФ.

Во время дискуссии об источниках права возник вопрос о возможности применения судьями обычного права и нетрадиционных форм судопроизводства, например, в среде малочисленных народов Севера. Внимание привлекла и проблема непосредственного применения судами международного права.

Следует отметить, что вряд ли целесообразно предоставлять возможность обращения с ходатайством о неконституционности нефедерального закона только в Конституционный Суд РФ (часть 4 статьи 105 проекта).

Необходимо учитывать, что в ряде республик уже имеются республиканские конституционные суды или комитеты конституционного надзора.

По вопросу о прокуратуре выражено мнение, что она не должна занимать конституционно-правовое и фактическое положение как бы четвертой ветви власти. По мнению ряда участников совещания, функции прокуратуры можно было бы дополнить функцией общего надзора за исполнением законов. Решено, что при назначении прокурора согласие должно испрашиваться не только у республик, как это делается сейчас, но и у других соответствующих субъектов РФ. Обсуждался вопрос о возможности выборов населением низовых прокуроров (в связи с вопросом о возможности выборов населением низовых судей). Считаем, что в проект необходимо добавить самостоятельную часть о том, что органы прокуратуры составляют единую систему хотя бы в отношении предметов ведения РФ и предметов совместного ведения. Участниками не было достигнуто единства в вопросе о том, что все предварительное следствие должно быть сосредоточено в одном государственном органе — следственном комитете.

Поддержана целесообразность значительного сокращения текста главы об основах организации власти в субъектах РФ за счет предоставления им гораздо большей самостоятельности в решении соответствующих вопросов.

Дискуссию вызвала проблема соотношения государственной власти и местного самоуправления. Часть представителей высказалась на совещании в том смысле, что местные Советы народных депутатов должны относиться к системе государственной власти, а не местного самоуправления. Сомнения прозвучали и в отношении целесообразности сохранять возможность совмещения постов председателя Совета и главы администрации на местном низовом уровне.

При обсуждении главы об основах местного самоуправления отмечалось, что в ряде республик в составе Российской Федерации (например, в Республике Татарстан) все Советы народных депутатов являются органами государственной власти и, таким образом, органов местного самоуправления там практически не существует. Отмечалось, что эта фактическая ситуация, юридически подкрепленная конституциями и законами соответствующих республик, противоречит Конституции и законом Российской Федерации.

Представляется, что в главе о местном самоуправлении необходимо точнее и, возможно, шире использовать положения Европейской хартии о местном самоуправлении (Страсбург, 1985), что соответствовало бы решению одного из Съездов народных депутатов РФ.

В главу о финансах и бюджете на основе соответствующего положения проекта Конституции РФ, представленного Президентом РФ, рекомендовано включить самостоятельную статью о рубле как единой денежной единице в РФ. Предлагаем следующую редакцию этой статьи:

«Единой денежной единицей на всей территории Российской Федерации является рубль. Установление и эмиссия других денег в РФ не допускаются. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, устанавливаются федеральным законом. Государственные займы производятся на основании закона и не могут быть принудительными для населения и других кредиторов».

Представители субъектов РФ считают очевидной необходимость существенного сокращения главы о чрезвычайном и военном положении.

Несмотря на важность ее норм для соблюдения прав и свобод человека в чрезвычайных обстоятельствах, эта глава кажется слишком подробной для уровня конституционного регулирования.

Практика конституционной жизни показывает, что необходимо стабилизировать содержание новой Конституции РФ и с этой целью затруднить процедуру ее изменения. Так, на наш взгляд, для достижения общего согласия в вопросе об изменении Конституции РФ любое ее изменение должно, в частности, получить одобрение двух третей общего числа субъектов РФ. По сути, это также означает, что предмет ведения РФ — принятие Конституции РФ и внесение в нее изменений — не абсолютизируется в федеральном ведении.

Многими участниками совещания был затронут вопрос о порядке принятия новой российской Конституции. Все высказались за конституционный путь ее принятия. Подавляющее большинство выступивших на данную тему считает также, что должен быть продуман и юридически установлен порядок, предусматривающий для вступления Конституции РФ в силу необходимость ее предварительного одобрения в той или иной форме не менее чем двумя третями субъектов РФ.

По общему мнению представителей субъектов РФ, совещание было полезным и своевременным, послужило делу развития конституционной реформы в РФ. Оно показало, что согласование позиций, поиск компромиссов, достижение консенсуса являются действенным средством укрепления государственного единства Российской Федерации, уважения и соблюдения прав ее субъектов, подготовки и принятия новой Конституции Российской Федерации.

**В.Д. Зорькин,**  
*Председатель Конституционного Суда РФ*

## **«Конституция — это компромисс интересов...»<sup>1</sup>**

### **Оценки и суждения**

### **Председателя Конституционного Суда РФ в связи с «конкуренцией» конституционных проектов**

#### **О процессе подготовки новой Конституции**

Попытка сейчас вбросить вместо так называемой неконституционной, т.е. ныне действующей Конституции идеальную конституцию — это и есть как раз радикализм чистейшего свойства. Конституцию должны все выстрадать, ее должны принять. Сейчас страна расколота на борющиеся лагеря. Вброс этой «идеальной» конституции, будет ли он способствовать тому, что все ее будут идеально выполнять да еще через такой шаг, как перечеркивание нынешней Конституции и введение авторитарного президентского правления? Ведь Президент тем самым освобождает себя от присяги к Конституции. Но что еще более опасно: он освобождает от этой присяги всех других участников конституционной жизни.

Конституция и право — это умение жить в согласии. Но не просто добровольном, а в согласовании воль, т.е. в компромиссе. Договор — это то, что устраивает обе стороны. Попытка навязать что-то односторонним путем приведет к взрыву в России так, как она привела к взрыву Нагорного Карабаха. Вот что грозит России, если мы будем заниматься этими экстремистскими методами.

Меня тревожит, что когда говорят о новой Конституции, создается впечатление, будто мы действуем на голом месте — в «конституционной пустыне». А ведь это не так. Не только Конституционный Суд, но и обе ветви существующей законодательной и исполнительной власти, включая Президента, в начале своей деятельности присягали на верность отнюдь не отмененному Основному Закону Российской Федерации. В действующий вариант этой Конституции внесены отвечающие духу времени коррективы, что вполне позволяло без спешки разрабатывать такой

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 115—116.

Нижеследующий обзор составлен из фрагментов выступлений Председателя Конституционного Суда РФ по телевидению (17 мая), перед студентами МГУ (14 апреля), интервью корреспонденту журнала «Daily Journal».

проект нового Основного Закона, который не оказался бы политизированным, а следовательно, подверженным скорому «старению». Но раз уж внимание общества сегодня приковано к конституционной проблеме, то надо бы сделать процесс подготовки новой Конституции более рациональным.

В процедуре создания этого главного, основополагающего закона жизни государства имеют право и должны участвовать различные слои общества, не исключая политические движения.

### **О «Конституционном совещании»**

Если рассматривать идею конституционного совещания как форму «круглого стола», направленную на вовлечение в процесс подготовки проекта Конституции различных общественных сил, регионов Российской Федерации, то это предложение заслуживает всяческой поддержки. Но конституционное совещание или какая-либо иная форма общественных консультаций не могут подменять конституционные органы власти. Основной Закон должен приниматься только конституционным путем. Причем при выработке Конституции необходимо считаться с регионами. Нельзя забывать о том, что Россия — федеративное государство. И думаю, что лишь тот политик, который поймет, как важно учитывать интересы регионов во взаимосвязи с интересами российской государственности, сможет добиться консолидации общества, достижения национального согласия и мира.

Конституция — это компромисс интересов регионов, политических партий и общественных движений, субъектов экономической жизни, федеральных органов власти. Если удастся найти баланс этих интересов, то новая Конституция будет жить долго. А если исходить только из сиюминутных политических интересов, только из того, чтобы ввести суперпрезидентские полномочия или ликвидировать такие политические институты, как Съезд народных депутатов и вице-президент, то при изменении политической ситуации такая Конституция будет легко отвергнута и вновь объявлена устаревшей.

В основу Конституции должны быть положены компромиссы, естественно, если мы признаем, что живем в плюралистическом обществе. А последний референдум как раз показал, что народ, поддержав курс на реформы и отвергнув досрочные выборы исполнительной и законодательной власти, выступает за достижение общественного компромисса. В этом плане референдум выявил центристское настроение политической активной части нашего общества.



Если будет утверждена новая Конституция, то все ранее принятые Верховным Советом законы и указы Президента должны быть приведены в соответствие с ней. Конечно, в существующем массиве законов придется многое менять, но я не стал бы драматизировать ситуацию. Не думаю, что нужно сводить все проблемы лишь к текстам и считать, что новая Конституция избавит от всех проблем. Важны принципы, заложенные в Основном Законе, и то, как они «озвучиваются», реализуются на практике. Например, и действующая Конституция, и многие принятые законы содержат основополагающие принципы рыночной экономики, демократии, прав человека, федерализма, разделения властей.

### **О возможной процедуре принятия новой Конституции**

В рамках действующей Конституции существуют только две возможности: принятие через Верховный Совет и одобрение Съездом или через всероссийский референдум. Любые другие пути, не оговоренные в действующей Конституции, неконституционны. А Конституция, созданная в неконституционном поле, не приведет к национальному согласию. И наоборот, полагаю, что проект Конституции, которая выразит разумную волю всего общества, подготовленную к тому же на основе широкого согласия, конечно, примет Съезд народных депутатов.

### **О «президентской республике»**

Тут есть две стороны: так сказать, фундаментально-прикладная и собственно эмпирически-прикладная. Сточки зрения фундаментально-прикладной — я стою на той позиции, что в таких странах, как Россия, без президентской республики с теми факторами, которые мы имеем, мы просто свалимся в пропасть. У нас не сможет работать сейчас парламентарная республика, если иметь в виду отсутствие сильных полномочий Президента и иметь в виду правительство, которое держится большинством на Съезде. Отсутствие развитых партий создает неустойчивость для правительства и неустойчивость реформистского курса. Прочного. То есть не будет возможности того, что сделал Рузвельт в Америке в 30-е годы. Веймарская республика не сумела создать сильную президентскую республику для преодоления кризиса, она получила Гитлера. Другой вопрос эмпирически-прикладной. Я уже объяснял, меня ругают многие, что я использую заезженные штампы, но давайте сделаем так: есть прекрасный самолет, который, говорят, перестает финансироваться. И есть пилоты. И возникает вопрос: если пилот недостаточно обучен, мы будем разбивать самолет, или мы доучим пилота? Я тоже думаю, пилота.

## **И разные взгляды ведут к единству<sup>1</sup>**

### **Круглый стол в Институте государства и права Российской академии наук**

В Институте государства и права Российской академии наук состоялось заседание «круглого стола», посвященное проблемам создания нового Основного Закона России и обсуждению проектов, представленных Конституционной комиссией и Президентом Российской Федерации.

Мы уже знаем, как складывается разговор на Конституционном совещании, в котором участвует большое количество ученых-правоведов. Для того чтобы высказаться по наиболее острым позициям как «президентского», так и «парламентского» проектов конституций, и собрались ведущие специалисты института.

— Сегодня вопрос о принятии новой Конституции приобретает особую актуальность, — подчеркнул директор института, академик Б. Топорнин. — Ибо Россия не может дальше жить по Конституции, рассчитанной на иное государство, с иным государственным устройством, иной формой правления и иным политическим режимом; не может успешно развивать экономические и политические реформы; невозможно эффективное функционирование государственного механизма на основании Конституции, содержащей внутренние противоречия и несогласованности, провозглашающей одновременно идеи правового государства, разделения властей и полновластия Советов народных депутатов.

По его мнению, вынесенные на широкое обсуждение проекты — «президентский» и «парламентский» — во многом схожи по своему содержанию, хотя иногда их пытаются представить как взаимоисключающие и противоположные. Оба проекта основываются на таких общедемократических ценностях мирового значения, как приоритет прав человека, верховенство права, разделение властей, политический плюрализм, многообразие и равноправие различных форм собственности, а также утверждают в Российской Федерации республиканскую форму правления в рамках федеративного государства.

И такое сходство не случайно. Оба проекта восприняли как гуманистический потенциал Декларации прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации и подписанного Федеративного договора. Та-

---

<sup>1</sup> Московская правда. 1993. 24 июня.

ким образом, есть реальная основа не только для совместного теоретического обсуждения этих проектов, но и для их объединения и выработки единого консолидированного текста проекта.

Основное различие между проектами — статус Президента России. В «парламентском» проекте воспроизводится современное положение дел. В «президентском» — Президент возвышен над тремя ветвями власти, однако, в то же время, сохранены ведущее положение парламента — единственного законодательного органа — и независимый статус судебной власти. Фокус противоречий двух проектов в соотношении прав Президента и парламента — допустим или недопустим роспуск парламента. «Парламентский» проект ближе к традиционной парламентской республике и, соответственно, не допускает такой возможности. «Президентский» проект ближе к президентской республике и предполагает создание сильной власти. В разных странах используются обе конструкции, многое зависит от конкретной ситуации. Кроме того, «парламентский» проект более развернут и насыщен положениями идеологического и пропагандистского характера, он тяготеет к Конституции общества и государства. «Президентский» проект более лаконичен и юридически строг, это проект Конституции государства. Так, в отдельных статьях «парламентского» проекта содержатся характеристики социального характера государства, месте России в мировом сообществе и СНГ, целостности и устойчивости Конституционного строя, принципов разделения властей и верховенства права и т.д. В «президентском» проекте подобные самостоятельные нормы отсутствуют, хотя данные идеи, безусловно, проводятся во всем тексте.

Наиболее сложная проблема разработки и принятия новой Конституции — проблема федеративного устройства. Оба проекта в этом вопросе нашли единый подход: они включают в качестве составной части текст Федеративного договора. Однако именно это обстоятельство вызывает критику со стороны субъектов Федерации. Республики в составе России предлагают более полную проработку данных вопросов в других статьях Конституции, дальнейшее расширение договорных начал Федерации, края и области предлагают выравнивание их правового статуса со статусом республик, что также выходит за рамки Федеративного договора. Было бы целесообразно в новой Конституции констатировать единство и целостность Российской Федерации как федеративного государства и исчерпывающим образом определить компетенцию федеральных властей. За ее пределами взаимоотношения федеральной власти и субъектов Федерации могли бы определяться договора-

ми между ними. Содержание подобных договоров могло бы быть различным настолько, насколько различно сегодня положение отдельных субъектов.

Доктор юридических наук, профессор И. Степанов, поддержав идею создания единого согласованного проекта новой Конституции, привлек внимание участников «круглого стола» к проблеме обеспечения идей парламентаризма в нашем государстве. И с этой точки зрения, проект, представленный Конституционной комиссией, по его мнению, предпочтительнее. Создание в Российской Федерации парламентской республики обеспечивает верховенство парламента в системе разделения властей, верховенство закона в иерархии нормативных актов, более полное представительство интересов населения страны, исключает возможность роспуска этого органа. «Президентский» проект, закрепляя ряд юридических гарантий существования независимого законодателя, тем не менее не связывает Президента необходимостью осуществлять свою деятельность на основе Конституции и законов.

Более последовательным в отношении проблем прав человека назвала проект парламента доктор юридических наук Е. Лукашева. Однако, по ее мнению, желательно было бы дополнить его рядом новых статей как из проекта, представленного Президентом, так и содержащихся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, но отсутствующих в проекте Конституционной комиссии. Российская Федерация как участник Пакта должна взять на себя обязательства по обеспечению всех содержащихся в нем прав и свобод.

Существует еще одна, по мнению Е. Лукашевой, проблема: каким способом принимать Конституцию? Ведь он не должен вызвать ни малейшего сомнения или упрека в ее легитимности или соответствии нормам права.

По мнению доктора юридических наук, профессора В. Чиркина, новая Конституция может быть принята, во-первых, посредством референдума — всенародного голосования по тексту проекта в целом или двум-трем основным и важным вопросам. Этот способ, считает он, позволяет наиболее точно выявить мнение населения. Может, конечно, принять новый Основной Закон специально созданное для этого конституционное или учредительное собрание или конституционная ассамблея (названия могут быть различны). Однако этот способ обеспечит легитимность нового текста только при условии, что подобный орган формируется на основе закона и во исполнение его, что выборы в данный орган также проводятся на основе специального закона и порядок деятельности такого органа также установлен законом той или иной стра-

ны. И, наконец, новая Конституция страны может быть принята высшим законодательным органом — парламентом.

Есть, считает ученый, и еще один выход из сложных политико-социальных коллизий в условиях нестабильности, а следовательно, невозможности принятия нового конституционного текста. Принять временную или малую конституцию, в которой не затрагиваются проблемы государственного устройства или права человека, а устанавливаются лишь основные начала и система высших государственных органов. Именно такой путь предпочтительнее в нашей стране, где проблемы федеративного устройства отчасти решены Федеративным договором, права и свободы человека установлены в Российской Декларации, и остается открытым только вопрос об организации федеральных органов власти, управления и суда.

И все-таки принятие новой Конституции — дело, не терпящее отлагательства, считает доктор юридических наук, профессор Л. Мамуг. Однако законодательный корпус не хочет и не может принять новую Конституцию. С апреля 1992 года конституционный процесс в нашей стране заморожен. Текст, предложенный Президентом Российской Федерации, может быть, не столь филигранно отработан с точки зрения юридической, но это вполне приемлемый текст. В нем воспринято много ценных положений из действующей Конституции и проектов различного толка, учтен позитивный опыт мирового конституционализма. Весьма своевременно наделение, о чем говорится в проекте, Президента статусом главы государства, гаранта прав и свобод человека, суверенитета России и ее государственной целостности, согласованности действия различных государственных органов. Вполне естественно в этом отношении и наличие у Президента права роспуска парламента. Это единственно возможный в наших условиях выход из тупиковых ситуаций, в том числе и той, которая сложилась сегодня вокруг новой Конституции Российской Федерации.

Проблеме роспуска парламента посвятил свое выступление доктор юридических наук, профессор М. Крутоголов. То, что полномочия, связанные с возможностью роспуска, допустимы, — нет сомнений. Но Президент не должен быть всевластен, его полномочия можно ограничить так, чтобы сформировать существенные гарантии постоянного действия парламента: выборы распущенной палаты назначаются не произвольно Президентом, а не позднее чем через 20, 30, 100 дней после роспуска, и вновь избранная палата собирается опять-таки не по чьей-то воле, а по праву во второй понедельник, вторник, среду и т.д. после дня выборов. Подобный порядок позволяет, с одной стороны,

избежать патовых или кризисных ситуаций, с другой — исключает возможность произвола и всевластия Президента, обеспечивая также преемственность в деятельности парламента за счет сохранения верхней палаты.

Существенным недостатком «президентского» проекта новой Конституции является отсутствие в нем положений, посвященных действию в нашей стране норм международного права, отметил кандидат юридических наук Г. Даниленко. К сожалению, в нем не гарантирован приоритет международно-правовых норм над противоречащими международным обязательствам нормами внутреннего права. Впрочем, все эти претензии могут быть отнесены и к «парламентскому» конституционному проекту, хотя в нем уделено значительно больше внимания этим проблемам. При окончательной доработке проекта Конституции следовало бы взять за основу «парламентский» проект, по крайней мере в отношении ряда статей.

В целом же конструкция высших эшелонов власти, предлагаемая «президентским» проектом, обоснована современным периодом времени и отвечает конкретно-историческим условиям существования нашего государства.

По мнению доктора юридических наук, профессора, известного политолога Ф. Бурлацкого, в современной ситуации, сложившейся в Российской Федерации, естественным путем развития государства является путь президентской республики. Однако вероятно, что сейчас невозможно достичь необходимого всеобщего согласия по вопросу выбора того или иного пути развития, его отражения в Основном Законе страны. А в этих условиях целесообразно было бы ограничиться принятием специального законодательного акта, устанавливающего основы деятельности и организации только федеральных государственных органов, представляющих все три ветви власти. Такой конституционный закон или декрет послужил бы достижению согласия в обществе, поскольку не затрагивал бы «взрывоопасных» вопросов федеративного устройства, с другой стороны, такой документ не содержал бы повторений, уже закрепленных в иных актах положений.

Достигнуть юридической точности и законченности документа, разработать такие правовые механизмы, которые исключили бы саму возможность установления авторитарического режима, обеспечили бы безусловное соблюдение прав и законных интересов граждан, воплощение в реальности их свобод, согласованную деятельность всех государственных органов, совершенствование оперативных отношений — эта мысль,

*«Нам больше нельзя откладывать конституционных решений...»*

несмотря на разность высказываемых позиций, была главной на заседании. «Круглый стол» искал лучший вариант.

*Е. Абросимова,  
кандидат юридических наук*

*Интервью с С.А. Ковалевым,  
председателем Комитета  
Верховного Совета России  
по правам человека*

### **«Нам больше нельзя откладывать конституционных решений...»<sup>1</sup>**

**И.Г. Шаблинский** (*ответственный редактор бюллетеня «Конституционный вестник»*). Первый вопрос. С точки зрения баланса властей, с точки зрения устройства высшего эшелона власти как бы Вы оценили недавно опубликованный президентский проект Конституции?

**С. А. Ковалев.** У меня возражений нет особых против президентского проекта, за одним очень серьезным исключением. Я думаю, что 74-я статья сформулирована очень нечетко, излишне широко. Конечно, необходимо право Президента распустить парламент, так же как и право парламента подвергать Президента отрешению от должности. Я думаю также, что очень разумно иметь норму о квалифицированном большинстве для отклонения президентского вето. То есть парламент должен иметь право преодолевать президентское отлагательное вето. Но разумеется, главное мое замечание относится к норме о роспуске парламента. Она должна быть сформулирована очень жестко, ограничена ну двумя, например, причинами. Исчерпывающим списком. И этот список предельно жестко должен быть сформулирован. Никакой свободы толкования эта норма не должна допускать. Вот, пожалуй, принципиальные замечания к принципу разделения властей в президентском проекте.

Я понимаю возражения, относящиеся к ну, так сказать, арбитражной функции Президента. Само по себе это мне не представляется ужасным и даже, может быть, заслуживает внимания в наших условиях российских. Ну а почему бы действительно главе государства не принять на себя, так сказать, функции политического арбитра? Я хотел бы это подчеркнуть: политического. Функция арбитра юридического при этом не

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 130—132.

отнимается у судебной ветви власти. Но вполне возможны споры, где требуется арбитр, как я его назвал, политический.

**И.Г. Шаблинский.** В тексте проекта написано: «Президент имеет право распустить парламент в случае, если нет иных конституционных средств преодолеть кризис». Вот это, Вы считаете, «нечеткая» формулировка?

**С.А. Ковалев.** Совершенно нечеткая. Ну кто решает: есть «иные» средства или нет? И каков критерий, по которому можно судить о возникновении конституционного кризиса? То есть, по сути, это может быть и правильная норма, но она должна быть сформулирована так, чтобы не оставлять возможности для произвольных решений. Понятно, кто их принимает. Я думаю, что это трудная задача, но в общем выполнимая.

**И.Г. Шаблинский.** Еще вопрос из области прав личности. Хотя право, о котором я хотел бы спросить, выглядит, ну, скажем так, небезобидно. Я не обнаружил в новом проекте Конституции нормы, которая очень важна, скажем, для рабочего движения. Которое, между прочим, Президента всегда поддерживало. Я имею в виду право...

**С.А. Ковалев.** Право на забастовку?

**И.Г. Шаблинский.** Да, которое было записано в проекте Конституционной комиссии.

**С.А. Ковалев.** Это явное упущение в президентском проекте, и не единственное упущение. Но, по-моему, здесь нет никаких трагедий. В этом смысле проект Президента может быть очень легко поправлен. А может быть, вообще этот раздел следует из действующей Конституции заимствовать. Кстати, он не так уж и плох. В общем, по-моему, в разделе о правах человека нет принципиальных споров, и это дело техники. Любой из проектов, принятый за основу, можно поправить должным образом. Я могу назвать и другие упущения. Ну скажем, и сам Президент, и мы, наш Комитет, предлагали норму о Парламентском уполномоченном по правам человека. Или вообще об учреждении некоей государственной службы по правам человека. Это совершенно необходимо для России. Более чем для очень многих других стран, имеющих такую службу. Но несмотря на предложения Президента и наши предложения, в проект Конституции это не вошло. По-моему, это тоже упущение, и, по-моему, его очень легко поправить. В этом месте, как мне представляется, трагических столкновений не будет.

**И.Г. Шаблинский.** Вы полагаете, что вопрос о том, какой проект должен лежать в основе обсуждения, не очень важен? Или речь нужно вести только о президентском проекте?



**С.А. Ковалев.** Мне этот вопрос кажется скорее предметом амбиций, чем предметом содержательным. Да безразлично, какой проект. Они отличаются друг от друга существенно, но в очень ограниченной области, и наоборот, сфера совпадений гораздо больше. Ну, я бы одной из сторон спора предложил кинуть монетку.

**И.Г. Шаблинский.** Обратимся к процедуре принятия новой Конституции. Очевидно, нельзя ограничиться цитированием соответствующей статьи действующей Конституции, что вот Съезд имеет право принимать Конституцию, и точка. Но и предложения каких-то иных форм принятия новой Конституции тоже вопрос не простой. Если можно, в двух словах опишите Вашу позицию.

**С.А. Ковалев.** Я хотел бы сказать следующие слова перед тем, как ответить. Нам не отпущено, так сказать, много времени. И вопрос о том, что конституционные решения должны быть приняты немедленно — это в некотором смысле вопрос наиболее важный, государственный вопрос для России.

**И.Г. Шаблинский.** Вы считаете, что Конституция, конституционные решения должны быть приняты как можно быстрее?

**С.А. Ковалев.** Да. И поэтому разговор о 12 июня — это не разговор о президентских амбициях, это реальные сроки. Ну, я не знаю там, 12 или 23... Почему я это утверждаю? Потому что теперешняя ситуация в России, как я глубоко убежден, такова, что без политической реформы в стране никакое реформаторство просто невозможно. В самом деле, среди прочих нелепостей нашего государственного устройства мы имеем, например, и такую, когда государство имеет не одну, а две финансовые политики. По крайней мере две. Государство не может так существовать, я уже не говорю о том, чтобы заниматься какими-то реформами. Сейчас политическая реформа вновь должна быть впереди экономической. Она имеет перед ней приоритет. Просто потому, что хозяйственные преобразования невозможно вести, не имея четкой структуры государственной власти. Имеющей шансы быть эффективной. То, что не может работать действующая Конституция, — уже стало банальностью. Все эти наукообразные разговоры Зорькина о том, что противоречивые нормы старой Конституции при системном, видите ли, подходе будут работать, это все разговоры, будем так говорить, в пользу бедных. Этого не бывает, потому что этого не бывает никогда. Если вся власть принадлежит Советам в лице Съезда, то этот Съезд вправе рассматривать любой вопрос и принимать любое решение. И тогда нечего говорить о разделении властей. В этом смысле старая Конституция и работает. И Съезд будет эту дей-

ствующую Конституцию менять всякий раз под себя, и всякий раз так, как ему заблагорассудится. Он это уже не один раз показывал.

Из этого следует, что нам нельзя откладывать конституционных решений. Теперь, какие конституционные решения в принципе могут быть? Меня немножкостораживает и даже обескураживает довольно часто высказываемая уверенность, что Конституционное совещание обязательно придет к согласованному тексту. Приемлемому, удовлетворительному, согласованному тексту. И что уж тогда легитимировать, легализовать этот текст — ну это уже другой вопрос. Может быть, удастся убедить Съезд принять этот текст, выработанный все-таки на довольно представительном Конституционном совещании. Ну, а может быть, придется рассматривать другой механизм, более легитимный. Например, референдум, если Съезд не в состоянии будет принять такого решения. Аналитики сейчас рассматривают следующие шаги после Конституционного совещания: удастся ли Съезд убедить, или придется все-таки собирать соответствующее число подписей — депутатских или всенародных? Так вот эти аналитики совершенно зря не проявляют скепсис по отношению к первому этапу. А что будет, если не удастся добиться согласия в ходе Конституционного совещания? Ситуация еще раз усложняется. Ну, допустим, пришли к согласию, давайте взвешивать, что из этого можно извлечь. Ведь тоже не факт, что референдум даст требуемое сейчас законное большинство. Ну, в общем, не будет 50% от списочного состава всех избирателей. Хотя велика вероятность, что так же как и на прошедшем референдуме, будет очень убедительное большинство от явившихся. Есть ли у нас основания ожидать на конституционном референдуме большей явки и большего единодушия? При столь сложном и объемном вопросе, как Конституция? Вот поэтому я хотел бы, чтобы наши аналитики рассматривали и такой возможный вариант. Когда ни одним из этих механизмов не удалось бы принять решения, или было бы видно, что оно не может быть принято. И в этом случае мне представляется, что один из подлежащих обсчету, обдумыванию вариантов — это вариант, когда вообще Конституция не будет принята, а должен быть найден способ принятия временного конституционного закона. Срочный выход из конституционного тупика должен быть найден. Таким выходом мог бы быть временный конституционный закон, принятый параллельно с законом о выборах, который позволил бы безболезненно, с моей точки зрения, отложить принятие Конституции до нового парламента. Мне представляется вообще, что выборы парламента — это более важная проблема, стоящая перед

страной, нежели утверждение новой Конституции, новой непротиворечивой Конституции в ее полном объеме.

**А.И. Ковлер,**  
доктор юридических наук, профессор,  
руководитель Центра сравнительного права  
Института государства и права  
Российской академии наук

### Закон на час?<sup>1</sup>

*У новой России скоро появится новая Конституция. Родиться ей, видимо, суждено в муках. Будет ли дитя здоровым? Вот вопрос, который волнует сейчас всех. Уж больно много сил тратят претенденты на отцовские права в борьбе друг с другом, забывая о том, что президенты и парламенты приходят и уходят, а конституции остаются.*

*Хорошо уже то, что есть из чего выбирать. А чтобы не ошибиться с выбором, лучше обратиться за советом к специалистам. По просьбе нашего корреспондента два основных проекта — президентский и подготовленный конституционной комиссией ВС — анализирует Руководитель Центра сравнительного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук Анатолий Ковлер.*

Проект, представленный Конституционной комиссией и именуемый «румянцевским», — это очень хороший, добросовестный трактат о науке конституционного права. Он чересчур подробен. Зарубежные конституции более компактны. Здесь же огромное количество статей — 131, и каждая отягощена многими частями.

В американской конституции — всего 7 статей-глав плюс 26 поправок. Итальянская и французская — вдвое короче проекта Конституционной комиссии. Достаточно подробна разве что Конституция ФРГ — она выписана с немецкой пунктуальностью.

Но дело не только в объемах. Президентский проект явно нарушает баланс властей. Тут некорректны многие формулировки. Конечно, в условиях кризиса и переходного периода президент должен обладать сильной властью. Но дело в том, что в проекте намеренно принижается роль парламента. Его главная функция — законодательная — явно урезана. Он может по проекту принимать только конституционные законы, законы, предусмотренные Конституцией, и никакие другие. В та-

---

<sup>1</sup> Поиск. 1993. 28 мая—3 июня.

ком виде баланс властей устанавливается конституциями других стран? Здесь есть смысл сравнить с Францией. Текст конституции там готовился в 1958 году в условиях, сходных с нашими, — в момент противостояния исполнительной и представительной законодательной властей. Де Голль тоже не жаловал парламент. Сейчас президенту во Франции придано немало прав. Но особенность в том, что от политических раскладов во многом зависит прочтение соответствующих статей. Скажем, до недавних выборов, когда партнерами президента-социалиста были премьер-министр и послушное большинство в парламенте, текст конституции читался в пользу президента. А сейчас, когда социалисты с треском провалились, и более 80 процентов мест в парламенте принадлежит правой коалиции, высвечиваются те прерогативы нового премьера, которые не в пользу президента. Например: «Президент республики после консультаций с премьер-министром и председателями палат парламента может распустить Национальное собрание». Естественно, если они все из одного лагеря, то решение будет одно, а если из разных — другое.

В Конституции Франции есть разные «ловушки», которые препятствуют установлению всевластия президента. Представим себе, что президент после консультаций все же получил право распустить Национальное собрание. В конституции записано: «Всеобщие выборы проходят не менее чем через 20 и не более чем через 40 дней после роспуска». То есть фактически президент не может вообще ликвидировать парламент и править единолично. Далее записано: «Национальное собрание собирается по праву (то есть без специального созыва. — *А.К.*) во второй четверг после избрания». Хочет или не хочет того президент. Мало того — Национальное собрание не может быть снова распущено в течение года после досрочных выборов. И таким образом многие положения французской конституции предусматривают меры, которые препятствуют установлению абсолютного президентского правления. А функции противодействия возложены на конкретные институты — конституционный совет, государственный совет, которые в определенной ситуации вправе оспорить решение и действие президента. К сожалению, в нашем президентском проекте этого нет.

В США президент не может распустить ни конгресс, ни сенат — их избирает народ. С другой стороны, президент довольно сурово контролируется верховным судом, который является высшей юрисдикцией не только по общим делам, но и по делам конституционного правосудия.

В свою очередь решение об импичменте — отрешении от власти президента — может принять сенат по представлению верховного суда. Кстати, положение «румянцевского» проекта об отрешении президен-

та соответствует конституционным традициям развитых стран — Федеральное Собрание может принять подобное решение в случае, если Конституционный Суд установит наличие оснований для этого.

Главные упреки президентскому проекту с точки зрения общепринятых конституционных норм: авторы этого проекта не отдают себе отчет в последствиях того, что они записывают. Германская Конституция в части, касающейся федеративного устройства, проникнута идеей сотрудничества между субъектами федерации и центральными властями. А в пятой статье президентского проекта, с одной стороны, подчеркнута единство государственной власти и в то же время записано следующее: «Отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно местное самоуправление». О какой же целостности государства и государственной власти тут можно говорить? Местное самоуправление должно взаимодействовать с государственной властью. Автономия не есть самостийность!

Нужно отметить, что существует серьезное различие в понимании федерализма у нас и за рубежом. Например, в США он носит территориальный характер. У нас долгое время господствовала концепция национального федерализма. И только сейчас мы робко переходим к концепции национально-территориального федерализма. Наша федерация представляет собой тоталитарную матрешку, в которой есть субъекты Федерации «более равные» и «менее равные». Огромные края и области обладают меньшими правами, чем маленькая республика, только потому, что она является национальной. Кризис современного федерализма в мире как раз и обусловлен крахом национальных федераций.

Оба проекта, к сожалению, воспроизводят положения Федеративного договора. Почему «к сожалению»? Федеративный договор стал компромиссом в условиях развала Союза. Если мы хотим сохранить российскую государственность, то должны не только на словах провозгласить принцип равенства всех субъектов федерации, но и обеспечить реальный механизм его исполнения. Оба проекта в этом плане отягощены грузом представлений прошлого. Сохранение неравенства между республиками и краями и областями может быть чревато нарастанием сепаратистских тенденций со стороны последних. Я считаю, что именно это может взорвать Федерацию. На конституционном совещании этот вопрос должен стать главным, а не то, кому больше власти достанется — Президенту или парламенту.

Если в «румянцевском» проекте есть целый раздел «Общественные объединения», то в президентском практически ничего не говорится о партиях и общественных объединениях. И в этом он отходит от между-

народных стандартов. Для послевоенных европейских конституций характерно то, что в них емко отражена роль партий в обществе. Партия рассматривается как важный институт политической системы, способствующий демократизации общества. У нас в президентском проекте эта тема отражена фрагментарно. Причем не всегда грамотно. Например, в шестой статье читаем: «Партии и церковь не могут находиться под опекой и контролем государства». Здесь подменяются два понятия — невмешательство со стороны государства и контроль со стороны закона. Правильней было бы записать: государство не может вмешиваться в деятельность партий, однако они обязаны действовать в рамках закона.

В обоих проектах недостаточно четко отражена роль Конституционного Суда. Конституционное правосудие в разных странах осуществляют разные органы. Например, в Австрии и ФРГ конституционное правосудие отделено от судов обычной юрисдикции. Во Франции есть конституционный совет. Институт конституционного суда прогрессивен и необходим. Особенно в эпоху утверждения правового государства. Но он не должен играть роль арбитра в спорах между властями, как это происходит сейчас у нас. Конституционный Суд должен быть стражем, стоящим на защите конституции, законности конституционного строя.

Президентский проект предполагает, что судьи Конституционного Суда будут назначаться Федеральным Собранием по представлению Президента. Я считаю, что формирование Конституционного Суда должно идти от трех ветвей власти. Так происходит, например, в Болгарии, где треть судей представляется президентом, треть — парламентом, а треть — верховным судом. В этом случае они не зависят от какой-то одной власти. Наш Конституционный Суд — добросовестный, квалифицированный, но назначаемый одним органом — съездом, от него и зависит. Съезд его назначил, Съезд может и отрешить.

Сейчас начинает отмирать добрая традиция, которая установилась у нас в первые годы перестройки, — традиция обращаться к зарубежным примерам при подготовке законодательных актов. А ведь при подготовке нашего Основного закона не стоит брезговать и опытом стран третьего мира. Коль скоро Россия фактически идет по «латиноамериканскому пути», не грех изучить и богатейший опыт стран этого региона. Так же, как и стран, в свое время перешедших от тоталитаризма к демократии.

Разумнее всего выработать на конституционном совещании (кстати, именно наш центр настаивал на его проведении) компромиссный вариант, отметающий крайности, неудачные формулировки.

Наш институт тоже готовит к совещанию синтез вариантов Конституции. Это будет синтез двух проектов — цивилизованный, в правовом

отношении выдержанный. Явно спорные положения мы намереваемся вынести в грамотно сформулированных альтернативных вариантах. Если совещание не придет к единому мнению, то тогда отдельные формулировки придется выдвигать на референдум.

Главное — помнить, что при подготовке Основного Закона нельзя руководствоваться сиюминутными потребностями. А судя по проектам, ни одна из сторон, к сожалению, не думает о том, что будет через десять или двадцать лет.

*Интервью с А.Ф. Ковлягиным,  
Главой Администрации  
Пензенской области*

### **В России достаточно властных структур<sup>1</sup>**

*5 сентября по телеканалу «Останкино» была показана передача «Диалог в прямом эфире», в которой шла речь о государственном устройстве России, принципах формирования властных структур. Одним из участников передачи был Глава Администрации нашей области А.Ф. Ковлягин.*

*Поскольку эти основополагающие вопросы волнуют многих, мы публикуем точку зрения по ним руководителя области, высказанную в ходе передачи.*

*О создании Совета Федерации.*

— Идею создания Совета Федерации можно приветствовать, как и любую другую попытку найти консенсус между ветвями власти, субъектами Федерации на этом сложнейшем для нашей страны отрезке истории. Я с уважением отношусь к мнению петрозаводского совещания. В телеграмме на имя Президента я подтвердил, что такой совет нужен, но в качестве совещательного органа.

*О задачах Совета Федерации.*

— Некоторые из моих коллег считают, что СФ, решив ряд задач по консолидации субъектов Федерации, впоследствии должен трансформироваться в орган, решающий задачи конституционного масштаба. Но этот путь тернист. Вспомним историю ряда государств, недавние события в нашем Союзе. Как только создается такой орган, он неизбежно начинает конкурировать с федеральным органом власти. И дело кончается, как правило, развалом. Так было в Югославии, которой управлял

---

<sup>1</sup> Пензенская правда. 1993. 14 сент.

Президиум СФРЮ, так было у нас в Союзе, которым накануне распада управлял Госсовет.

Не приходится рассчитывать и на то, что через СФ можно разрешить кризис. Это заблуждение. Все беды у нас лежат в плоскости экономики. Россия не проживет на какие-то 10 процентов отчислений от регионов. Для сравнения: в США этот процент достигает 50. У нас же представители каждого субъекта Федерации будут, по существу, представлять не столько весь субъект Федерации, сколько местную элиту, которая держит все рычаги у себя в руках.

*О согласовании через Совет Федерации интересов России и субъектов Федерации.*

— Есть интересы России и интересы регионов. Я как глава администрации буду защищать интересы своей области. Представителям различных регионов трудно будет найти точки соприкосновения. Следует вспомнить также, что сами субъекты Федерации у нас фактически неравноправны: республики, как записано в проекте новой Конституции, являются суверенными государствами. Когда-то Союз мы развалили, растащив республиканские бюджеты по своим национальным квартирам. Сейчас надо серьезно задуматься, не ждет ли такая судьба и нашу Россию.

*О принципах формирования Совета Федерации.*

— Мы говорим сейчас о необходимости построения демократического государства. Но демократия, то есть народовластие, предполагает выборность органов власти. Так пусть и в СФ представителей избирает народ.

*О взаимоотношениях властных структур.*

— Перед всеми странами с федеративным устройством вставала следующая проблема: федерацией управляет федеральный орган власти, избранный всем населением, или федерацией как совокупностью ее субъектов управляет сумма руководителей этих субъектов. Эта проблема стояла перед США, когда принималась Конституция и шла борьба между «федералистами» и «конфедералистами». Эта проблема стояла в Союзе в момент его заката, эта проблема стояла перед Австралийской федерацией в период ее создания в начале XX века. Она до сих пор до конца не решена в Канаде, которой пришлось долго бороться с союзом губернаторов, премьер-министров провинций. В итоге там постарались сделать так, чтобы этот союз не взял властных полномочий.

Обратимся к примеру Германии, канцлерской республики, где парламент подчинен воле канцлера. Бундесрат в ней является совещательным органом. Но Германия — государство с единой национальностью,



с единой территорией. Там все эти вопросы решались проще. У нас же страна многонациональная, с несколькими господствующими религиями. Здесь таится опасность, которая может привести к развалу России.

*О Совете Федерации и Верховном Совете России.*

— Возникает вопрос: не явится ли СФ подменой Верховного Совета, не станет ли палатой нового парламента? Мы убеждены сейчас, что профессионализм необходим в любой сфере, в том числе и законодательной. Какой в этом свете представляется работа СФ, ставшего, к примеру, верхней палатой парламента? Это значит: в свободное от управления областью или республикой время приехал в столицу и поуправлял Россией? Это наносит удар по парламентаризму. Парламент — постоянно действующий орган. Как может быть постоянно действующей палата, если ее депутаты управляют своими субъектами Федерации?

*О властных структурах России.*

— В России достаточно сильных властных структур — Президент, Верховный Совет, — отражающих интересы страны в целом. Их надо поддерживать. Именно они являются опорой в создании новой российской государственности, мощной и единой российской державы.

## КЛУБ «ОБЩЕЙ ГАЗЕТЫ». КАНУН XXI ВЕКА. ИДЕИ. ПРОГРАММЫ. ЛИДЕРЫ. ЗАСЕДАНИЕ ВТОРОЕ

### **Цена демократии не может быть выше ценностей права<sup>1</sup>**

Об открытии нового клуба мы объявили в первом номере нашей газеты. Инициаторы — Борис Федоров, Николай Федоров, Анатолий Чубайс, Александр Авеличев и владимирский губернатор Юрий Власов определили свою цель так: соединение умов в своего рода интеллектуальный консилиум о состоянии дел в России.

Клуб заявил о себе как об организации не политической, в борьбе партий не участвующей, однако намеренной влиять на ситуацию и нравственную атмосферу в обществе. Несмотря на столь неполитическую заявку, идея привлекла в первую очередь именно политиков. Желание присоединиться к ее инициаторам выразили руководители парламентских комитетов Евгений Кожокин, Борис Кондрашов, Сергей Степашин, губернатор Приморского края Владимир Кузнецов, представитель Владимирской области Алексей Клишин.

---

<sup>1</sup> Общая газета. 1993. 21–27 мая.

Как разрешить конституционный кризис? — этот вопрос задали себе все участники встречи. Но прежде они задумались о более общей проблеме — какую цену общество готово заплатить за демократию? Есть ли черта, переступив которую, можно превратить демократию в новую диктатуру.

Ведь сегодня мы все больше вступаем в опасную зону неправых действий, когда властям и противоборствующим группировкам, кажется, для победы все средства хороши. С учетом пресловутой «специфики момента» готовятся указы, далекие от норм цивилизованного права. Возьмем хотя бы Указ о казачестве или рожденный в недрах аппарата Президента законопроект об ответственности за неисполнение законов и указов — в нем речь ни много ни мало идет об уголовном наказании!

В запале борьбы парламент все больше уходит от работы над текущим законодательством. Хасбулатов одним росчерком пера может приостановить дебаты по уже принятому в первом чтении законопроекту. Постоянные смены лиц в Правительстве, чехарда с отставками отзываются тем, что регионы все больше отдаляются от федеральных властей, конфликтуют с Москвой, воюют между собой.

При таком диагнозе борьба за новую Конституцию чревата развалом всей государственности. И может ли сама процедура принятия Основного Закона страны быть неконституционной? Участники встречи высказали разные мнения, но сошлись в одном — необходимо политическое перемирие, компромисс. Не новая «учредилровка», не разгон Съезда, а переход к новому качеству парламентаризма. Возможности компромисса заложены в текстах конституционных проектов.

В самом деле, главная угроза демократии исходит не столько от воинствующих реваншистов, сколько из природы самой нынешней власти, когда новое поколение номенклатуры воспроизводит все пороки прошлого управления.

Потому проблема не просто в структурах и механизмах власти, сколько в людях, обладающих ею. Новые выборы — это развилка. Ротация власти может идти двумя путями: от демократии — к демократии или прямым ходом — к новому тоталитаризму. Предстоящие выборы чреваты тем, что к власти опять придут дилетанты или ярые противники реформ. Нужны новые люди.

Но трудность в том, что нет у нас пока не только гарвардов и оксфордов, где пестуется новая политическая элита. Нет авторитетных партий. Есть сумма личностей и сумма группировок. В региональной политике в основном преобладают шукшинские персонажи. Их должны сменить

серьезные люди. Иначе трудно остановить процесс деградации государственного управления.

Еще одна угроза демократии заложена в радикализме. Любопытно, что об этом заговорили политики новой волны, нового поколения. Сегодня всем, по их мнению, не хватает именно консерватизма. Слово тяжелое, напоминающее о коммунистическом прошлом. Однако в консерватизме есть здоровое начало, помогающее выживанию общества, дающее возможность иметь предсказуемую политику. Именно этого начала России, страдающей вечным нетерпением, всегда не хватало. Именно это начало и здравый смысл могут объединить вокруг клуба людей, разделяющих реформаторские идеи.

### **Доводы**

**Е.М. Кожокин:** С критикой, господа, у нас в России всегда обстояло неплохо. Можно ругать Президента за поспешность с Конституцией. Но на что рассчитывал Съезд, настаивая на импичменте? Ускорить конституционный процесс? Вряд ли. В Белом Доме надолго забыли про конституционный проект. А ведь могли бы его обсудить, принять... Ни один монарх в мире не обладает такой властью, как наш Съезд.

**А.А. Клишин:** На днях я встречался с двумя министрами. Они говорят: никто не знал, что Хижу освободят от должности. Черномырдин обещал, что этого не будет. Но он освобождается по представлению премьер-министра. Можно прогнозировать такую политику? Если сегодня не создать правительство — самостоятельное, ответственное, квалифицированное, не подверженное политическому радикализму, с кризисом не справиться, хоть сто конституций прими.

**А.К. Авеличев:** Коренной смены парадигмы власти не произошло. То же самое неуважение к закону, внеправовое сознание, ставка на использование силы, идет ли речь о Президенте или Верховном Совете. Я думаю, налицо неудачные эксперименты второго поколения нашей номенклатуры, которое почему-то называется демократами. А ведь к власти троечники пришли.

**С.В. Степашин:** У нас есть шанс остановить конституционную войну, пока она не перешла в гражданскую. Я во многом не разделяю позицию парламента. Но считаю: надо дать возможность Съезду, который, возможно, соберется в последний раз, принять эту Конституцию. Тогда это будет не разгон, а компромисс, переход к иному качеству парламента.

**В.С. Кузнецов:** В Москве спорят о Конституции, а во Владивостоке выбирают мэра. Из 20 кандидатов, на мой взгляд, лишь двое могут счи-

таться профессионалами. С профессиональными политиками — беда. И не только в провинции. В Правительстве тоже действует «закон убывающего плодородия».

Раньше я был противником скоропалительного принятия Конституции. Казалось, что она будет конъюнктурной. Сейчас думаю, это нужно сделать во имя укрепления государственности.

**Б.П. Кондрашов:** Я, например, решил уйти из парламента. Не могу работать со спикером, который делает его инструментом своих интриг. У нас и фракций практически нет. В «Демроссии» 50 человек не набралось. Это удобно президиуму: опираться на кучку людей и проводить свои решения в жизнь. Я не симпатизирую Конституционной комиссии ВС. Но я не очень понимаю, как можно собрать конституционное совещание, учредительное собрание. Кто придет, какие группы населения?

**Н.В. Федоров:** Меня беспокоит неконституционность процедуры принятия новой Конституции. Прошла пресс-конференция в Доме российской прессы. Кто главные пропагандисты, носители текста и содержания президентского проекта? Михаил Полторанин, Анатолий Собчак, Андрей Макаров. Априори вызывает отторжение, что адвокатами новой Конституции выступает именно такой набор персонажей. Малейший повод, который позволит поставить под сомнение легитимность Конституции, завершится полным [неразборчиво] Российской Федерации.

*В.И. Лафитский,  
эксперт Конституционной комиссии*

## **Два «согласованных» проекта Конституции (сравнительно-правовой анализ)<sup>1</sup>**

### **Вместо предисловия**

Мне не довелось участвовать в работе Конституционного совещания -постсоциалистического «земского собора», которое сочетало в себе традиции коммунистических партхозактивов и органов сословного представительства XVI—XVII веков. Для меня неприемлемыми были не только исходные установки первоначального проекта, но и те интриги, в результате которых Конституция из символа демократии и права стала средством беспощадной политической борьбы. Впрочем, отказ от уча-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 315. Л. 101—112.

ствия в Конституционном совещании не дает мне возможности понять все тонкости парадно-соборной и закулисной истории Конституционного совещания. Поэтому в этом очерке мы ограничимся только сравнительным анализом двух документов — проектов Конституционной комиссии и Конституционного совещания.

### **I. О некоторых правилах хорошего и дурного тона в обращении с текстом Конституции**

Внимательный читатель обратит внимание на большое сходство двух проектов, что в общем неудивительно, поскольку работа Конституционного совещания во многом свелась к заимствованию целых разделов, глав и статей проекта Конституционной комиссии. Подобная практика с нашей стороны возражений не вызывает. Отдельные удачные положения проекта Конституционного совещания были использованы и Рабочей группой Конституционной комиссии. Однако достойно сожаления то, что участники Конституционного совещания отказались от четкой структуры проекта Конституционной комиссии, отбросили ряд положений, а в некоторых случаях пошли по линии неоправданной перестановки статей и неравноценной подмены отдельных слов.

Эти нововведения сходства с проектом Конституционной комиссии не скрыли, но вот технико-юридическое оформление проекта заметно ухудшили. Приведем ряд примеров.

Так, например, в главу «Права и свободы человека и гражданина» проекта Конституционного совещания введены не только статьи о правах и свободах, но и положения Конституционной комиссии о гарантиях прав и свобод, обязанностях человека и гражданина, основах социально-экономической и демографической политики государства. Подобное смешение затрудняет не только восприятие текста Конституции, но и его применение, особенно в той его части, где конституционные нормы изложены в несистематизированном, разрозненном виде. Ряд положений проекта Конституционного совещания приобрел нечеткий, декларативный либо противоречивый характер. Например, неясно, каким образом творцы Конституции предполагают обеспечить, не изменяя природы мужчины и женщины, их равные возможности в реализации прав и свобод (статья 19) либо предоставить, не разорив государства, из государственного бюджета компенсацию ущерба всем потерпевшим от преступлений (статья 52).

«Вольное обращение» с текстом Конституционной комиссии при отсутствии профессиональных знаний и навыков (а таковыми участники Конституционного совещания, увы, не располагали) привело к край-

не неудачной редакции текста. Об этом свидетельствует не только большое число стилистических погрешностей, но и отсутствие необходимой унификации терминов. Так, например, в проекте использованы три формулы определения прав и свобод — «неотъемлемые», «основные» и «непосредственно действующие» (статьи 2, 17, 18, 55). Подобное пренебрежение к терминологии может не только осложнить практику применения конституционных норм (неясно, к каким правам и свободам эти общие определения могут быть отнесены), но и привести к недопустимому противопоставлению прав и свобод, отнесенных к той или иной категории. Но, впрочем, довольно о технико-юридической стороне проекта Конституционного совещания. «Лучшие юридические умы», надо полагать, над ним еще поработают. Важнее разобраться, в чем заключены основные различия между проектами и в каких вопросах между нами не может быть примирения.

## **II. Фигуры умолчания**

В проекте Конституционного совещания отсутствуют многие принципиально важные стороны конституционного регулирования. Объясняется это различными причинами. Так, например, отсутствие раздела о гражданском обществе отражает позицию авторов проекта, рассматривающих Конституцию исключительно как политический документ. Отсутствие конституционного регулирования вопросов чрезвычайного положения, референдума, судебной системы, государственной символики и некоторых других отразило стремление сократить объем Конституции (за счет введения такой категории, как федеральные конституционные законы). Соображениями явно политического свойства объясняется отсутствие такого института, как вице-президент. И явно загадочны мотивы, по которым в текст Конституции не включены положения о государственном бюджете, а в компетенцию Правительства не вошли вопросы экономического регулирования. Описав круг фигур умолчания, рассмотрим подробнее, что же осталось не востребованным, под сукном «рабочего стола» Конституционного совещания.

*Фигура первая. Гражданское общество.* В проект Конституционной комиссии включен отдельный раздел, посвященный гражданскому обществу и таким его институтам, как собственность, труд, предпринимательство, общественные и религиозные объединения, воспитание, образование, наука, культура, семья и средства массовой информации. Само появление подобных вопросов в Конституции не случайно. Конституция, выступающая в роли своеобразного общественного договора, не может обойти их молчанием. В противном случае институты граждан-

ского общества останутся не только без государственной поддержки, но и без той конституционной защиты, которая оградит их от поползновений со стороны государства и тех вирусов тоталитаризма, которые в избытке порождаются самим обществом.

Какие гарантии в этих вопросах содержит проект Конституционной комиссии? Так, например, статья 58 не допускает сосредоточение земли и других природных ресурсов у собственников или владельцев сверх установленных законом пределов и запрещает использование сельскохозяйственных и заповедных земель не по назначению. В статью 59 включены требования соблюдения законодательства при заключении трудовых договоров и содействия со стороны государства полной трудовой занятости населения. Статья 62 содержит указание на то, что решения общественных (главным образом политических) и религиозных объединений не имеют обязывающей силы для государственных органов, органов местного самоуправления, их учреждений и предприятий, а также занятых в них работников при выполнении ими своих обязанностей. Статьей 73 предусмотрено, что принудительное приостановление или прекращение деятельности средств массовой информации допускается только на основании закона по решению суда. Число статей проекта Конституционной комиссии, обеспечивающих развитие демократических основ гражданского общества, можно легко умножить. Но хотелось бы верить, что даже при таком кратком воспроизведении отдельных его норм читателям раскроются причины необходимости конституционной регламентации институтов гражданского общества.

*Фигура вторая. Федеральные конституционные законы.* Благодаря ссылкам на принятие в будущем федеральных конституционных законов (в этой связи отметим, что в зарубежной практике принятие органических законов — крайне редкое явление) авторы проекта Конституционного совещания сократили текст Конституции. Но при этом полнота и системность конституционной материи оказались нарушенными. В проекте нет указаний на то, какими должны быть основы регулирования институтов чрезвычайного положения, референдума, судостроительства — важнейших вопросов государственной жизни. Нет в нем и описания символов Российской Федерации — ее Государственного флага, герба и гимна, — что превращает российскую государственность в какое-то ущербное образование. Конечно, можно сказать, что в дальнейшем все эти вопросы найдут свое разрешение в федеральных конституционных законах. Но где гарантии, что они будут приняты, — ведь по проекту Конституционного совещания федеральные конституционные законы должны получить одобрение не менее чем трех четвертей от

общего числа депутатов Совета Федерации и не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы — крайне сложная и редко достижимая задача, о чем свидетельствует не только опыт нынешнего Верховного Совета, но и практика большей части зарубежных парламентов. Нет гарантий и в том, что в указанных конституционных законах сохранятся те демократические традиции, которым следует Рабочая группа Конституционной комиссии. В самом тексте ее проекта, например, дан точный и исчерпывающий перечень оснований для введения чрезвычайного положения, предусмотрен безотлагательный созыв федерального парламента, без санкции которого чрезвычайное положение может быть введено на срок не более 30 суток на всей территории Российской Федерации и не более чем на 60 суток в отдельных ее местностях (статьи 123, 124). В период действия чрезвычайного положения согласно проекту Конституционной комиссии не допускается изменение Конституции, законов о выборах и судоустройстве, не проводятся референдумы и выборы, не могут быть ограничены или прекращены полномочия и деятельность федерального парламента, федеральных и местных судов, не приводится в исполнение смертная казнь (статья 126). Вопросы такого значения должны быть исчерпывающим образом регламентированы в самой Конституции — в противном случае демократию в России не на словах, а на деле не уберечь.

*Фигура третья. Вице-президент.* В проекте Конституционного совещания нет такого института, как вице-президент, что в общем неудивительно, с учетом не только отношений Президента Б. Ельцина и Вице-президента А. Руцкого, но и в свете общей линии проекта Конституционного совещания на усиление авторитаризма. Президент, по проекту Конституционного совещания, один, и только от него исходят лучи народного доверия и той неразделенной любви, которой российский народ довольствуется многие десятилетия. Впрочем, отсутствие института вице-президента поставило участников Конституционного совещания перед нелегкой задачей обеспечения преемственности поста Президента. И следует признать решение ее неудачным. Временное исполнение полномочий Президента переходит к Председателю Правительства Российской Федерации с последующими президентскими выборами, которые должны состояться не позже двухмесячного срока (статья 92). В этой связи обращают внимание не только сам факт передачи огромных, как мы увидим позже, полномочий в руки лица, не облеченного народным доверием, но и совершенно немислимый для проведения президентских выборов срок, оставляющий шансы только той партии, которая пребывает у власти.



В проекте Конституционной комиссии институт вице-президента сохранен. При этом Конституционная комиссия основывалась на двух немаловажных факторах. Первое. При выборах Президента и Вице-президента мандат доверия народа приобретают и разделяют оба кандидата на высшие должности, что уменьшает опасность появления некоей харизматической личности, именем которой будут вершиться судьбы страны. Второе. Создание института вице-президента обеспечивает преемственность президентской власти. В случае смерти, отставки, отрешения от должности Президента или иных обстоятельств, препятствующих исполнению Президентом своих полномочий, его должность занимает избранный народом Вице-президент. Такое решение нам представляется более взвешенным для весьма специфичных условий, в которых развивается новая и все еще не прочно стоящая на ногах демократическая государственность Российской Федерации.

*Фигура четвертая. Бюджет и финансы.* В проекте Конституционного совещания отсутствует регулирование многих важных сторон бюджетного процесса. Не содержит он и тех конституционных гарантий, которые могли бы остановить тот беспредел, в результате которого из государственной казны таинственным образом уходят колоссальные народные средства.

Что можно предпринять и что предложено в решении этих вопросов в проекте Конституционной комиссии? Проект в целом исходит из необходимости жесточайшего контроля за расходованием государственных средств. В нем нет упоминаний о так называемых внебюджетных фондах – бюджеты всех уровней должны включать все предполагаемые доходы и планируемые расходы. Проект Конституционной комиссии допускает только целевые бюджетные ассигнования по решению представительных органов государственной власти и местного самоуправления, предусматривает обязательные публикации постатейных отчетов об исполнении бюджетов всех уровней (статья 115), содержит развернутые конституционные нормы о статусе и полномочиях Государственной счетной палаты, в ведение которой переданы контроль за подготовкой, принятием и исполнением федерального бюджета, расходованием федеральных бюджетных ассигнований, использованием федеральной государственной собственности (статья 118). Такие механизмы дают возможность не только пресечь бесконтрольное расходование государственных средств, но и сделать достоянием гласности то, на что уходят из бюджета средства, выплаченные населением в виде всевозможных налогов и сборов.

В решении вопросов бюджета и финансов в проекте Конституционной комиссии особое внимание обращено на механизмы, которые призваны обуздать инфляцию и сбалансировать государственный бюджет. В этих целях проект запрещает увеличение общего размера федеральных бюджетных расходов без согласования с Президентом (статья 116) и не допускает рассмотрение федеральным парламентом законопроектов, влекущих увеличение государственных расходов или уменьшение государственных доходов, без заключений Правительства (статья 90).

*Фигура пятая. Вопросы экономики.* Как-то не повезло вопросам экономики на Конституционном совещании. Несмотря на то, что в его работе приняли участие едва ли не все члены Правительства, заметного вклада в конституционное решение проблем экономики они не внесли. Более того, из компетенции Правительства, надо полагать, не без их ведома, изъяты вопросы регулирования экономики — многострадальному пасынку российской политики, ответственность за которого никто на себя не берет. Если честно признаться, мы многого ждали от членов Правительства, столь активно принявших участие в деле проведения конституционной реформы. Мы надеялись найти в проекте Конституционного совещания предложенные ими конструкции основ макроэкономического регулирования, схемы максимальных уровней налогообложения, систему разграничения налогов и сборов между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением — т.е. решения тех конституционных вопросов, которые, увы, нам были не по плечу. Но, к сожалению, этого не произошло — участие в Конституционном совещании Председателя Правительства, его заместителей и министров, представителей цвета российской экономической мысли не привело к активизации конституционного поиска в решении наболевших проблем экономики.

### **III. Линии расхождения**

Оба проекта провозглашают принципы народовластия, федерализма, разделения властей. Но в конституционном их оформлении заметны различия, отражающие несовпадение в подходах к ценностям конституционного строя.

*Линия первая. Народовластие.* В проекте Конституционного совещания содержится в общем верная формула о единстве государственной власти на территории Российской Федерации (статья 4). Но это единство, по мысли авторов проекта, связывается не с российским народом, который, как и прежде, отчужден от власти, а с Президентом, что лишает всякого смысла такие конституционные принципы, как федерализм и разделение властей. В целом проект Конституционного совещания про-

низан глубоким и плохо скрываемым недоверием к народовластию. Да, в его тексте содержатся заимствованные из проекта Конституционной комиссии нормы о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, что народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3). Однако эти общие формулы остаются неосуществимыми, что можно доказать на примере конституционной модели закрепления институтов референдума и выборов, которые, как сказано в проекте Конституционного совещания, являются высшим выражением непосредственной власти народа (статья 3).

Сперва о референдуме. По проекту Конституционного совещания, референдум может проводиться только по решению Президента, который определяет не только целесообразность самого референдума, но и те вопросы, которые будут на него вынесены. Такого права нет у парламента. Не имеет его и народ, который расстается, как нас уверяют, без сожалений с той свободой и той властью, оценить которые он не успел.

Теперь о выборах. Классическая формула о том, что выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, подменена в проекте Конституционного совещания изощренной формулой «свободных выборов». Что за ней стоит — неясно. Однако очевидно, что эта формула не пресечет самые немислимые извращения в организации и проведении выборов. Другой пример. В проекте Конституционного совещания предусмотрены досрочные выборы Президента и Государственной Думы. О том, как их будут проводить, не сказано, но судить о том, что из себя они будут представлять, можно по тем срокам, которые установлены проектом: досрочные выборы Президента проводятся в течение двухмесячного срока (статья 92), а досрочные выборы Государственной Думы с таким расчетом, чтобы вновь избранный ее состав собрался не позднее, чем через 90 дней после роспуска (статья 109). Немисливо сжатые сроки организации досрочных выборов превращают подобные мероприятия (понятие выборов к ним можно отнести с большим трудом) в кампании, в которых свободы выбора не может быть.

Что противопоставляет такой линии проект Конституционной комиссии? Принцип народовластия в нем находит свое достаточно полное и последовательное конституционное выражение. Наряду с формулой о недопустимости узурпации государственной власти проект Конституционной комиссии закрепляет право граждан оказывать сопротивление любым попыткам насильственного изменения или насильственного

устранения конституционного строя (статья 4). Выборы и референдум, по проекту Конституционной комиссии, наполнены реальным содержанием и, без сомнения, могут быть определены именно как высшие проявления непосредственной власти народа. Все выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 4). Назначение референдума — право не только Президента и федерального парламента, но и самого народа. По требованию не менее одного миллиона избирателей федеральный парламент обязан провести референдум (статья 91) либо рассмотреть законопроекты, внесенные избирателями в порядке прямой законодательной инициативы (статья 90).

Так видится народовластие авторам проекта Конституционной комиссии, не приносившим присяг на верность ему.

*Линия вторая. Федерализм.* Едва ли не до последнего дня работы Конституционного совещания в его проекте сохранялась идея асимметричной федерации, в которой республики и иные национальные образования приобретали привилегированный статус, а края и области низводились до положения второсортных административно-территориальных образований. Такая конструкция была чревата разрушительными последствиями для судеб Российской Федерации, о чем мы неоднократно писали в преддверии и в ходе Конституционного совещания. Конституционное совещание восприняло идею равноправия субъектов Российской Федерации, что существенно сблизило оба проекта. Но вместе с тем между ними еще сохраняются существенные и во многом принципиальные различия.

Первое. Мы не согласны с положением проекта Конституционного совещания, в соответствии с которым республики провозглашены суверенными государствами (статья 5). Чем оборачивается война суверенитетов, мы все хорошо знаем.

Второе. Мы против предусмотренной проектом Конституционного совещания возможности изменения статуса субъектов Российской Федерации по соответствующим договорам о разграничении предметов ведения и полномочий (статья 66), которые, как это видно из проекта, ратификации федеральным парламентом не подлежат.

Третье. Мы настаиваем на закреплении в тексте федеральной Конституции основ организации власти в субъектах Российской Федерации (см. главу XVIII проекта Конституционной комиссии), что обеспечит сохранение демократии, прав и свобод во многих регионах, ставших феодалным уделом местных элит.

Четвертое. Мы возражаем против идеи проекта Конституционного совещания о единстве государственной власти (статья 4). Проведенная по линии исполнительной власти (статья 77), она угрожает основам демократии и федерализма.

Пятое. Мы не согласны с предоставлением Президенту права участвовать в разрешении споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также споров органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой (статья 85). Это — дело судов, а не отца нации.

Шестое. Мы против предоставления Президенту права вводить чрезвычайное положение в отдельных местностях без согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 88). Это чревато опасными последствиями в свете последних тенденций усиления авторитаризма в стране.

Седьмое. Мы настаиваем на принципе равноправия палат федерального парламента. Приращение роли Совета Федерации, в котором все субъекты Российской Федерации имеют равное представительство, недопустимо.

Перечень расхождений в вопросах федерализма можно продолжить, и внимательный читатель найдет еще немало различий между проектами. С нашей точки зрения, проект Конституционной комиссии дает более взвешенное решение вопросов государственного устройства. В его разработке не было места соображениям политической целесообразности. Было одно — стремление создать такую модель, которая дала бы нам шанс вырваться из оков унитаризма и вместе с тем, сохраняя единство, заложить основы подлинного федерализма. Этой задаче и служат такие параметры проекта Конституционной комиссии, как сбалансированность федеративного устройства, гарантии государственного единства, защита прав субъектов Российской Федерации.

*Линия третья. Разделение властей.* Оба проекта провозглашают принцип разделения властей, но модели его конституционного проявления различны. В проекте Конституционного совещания принцип разделения властей сведен на нет за счет подчинения Президенту законодательной и судебной власти. Об этом недвусмысленно свидетельствуют многие статьи, и прежде всего статья 80 проекта: «Президент Российской Федерации является главой государства. Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, определяет основные направления вну-

тренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов». Этими формулами Президент не только выведен за рамки трех разделенных властей — законодательной, исполнительной и судебной, — но и поставлен над ними. Такую роль в правовом государстве может взять на себя только народ. Однако подобные соображения участников Конституционного совещания, видимо, не смутили.

Проект Конституционного совещания предоставляет Президенту невиданно обширные полномочия, нарушающие баланс властей. Президент распускает Государственную Думу и отправляет в отставку Правительство, представляет парламенту кандидатуру главы Правительства, определяет его структуру, назначает по представлению Председателя Правительства и единолично смещает с должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, назначает федеральных судей, вносит в парламент законопроекты и осуществляет право вето, возглавляет Вооруженные Силы, руководит внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры, издает указы и распоряжения, вводит в стране чрезвычайное положение, назначает общероссийский референдум. Совокупность полномочий Президента (перечень их приведен далеко не полностью) дает такую концентрацию власти, при которой государственный строй определяется только как авторитарный.

Противостоять Президенту, по конструкции проекта Конституционного совещания, не может никто. Судебная власть ослаблена и лишена возможности состояться как власть.

Не лучшим образом дело обстоит и с федеральным парламентом. За счет искусственного разделения полномочий палат парламент утрачивает целостность единого — хотя и двухпалатного — органа представительной власти. По сути, Совет Федерации и Государственная Дума превращены в два малых парламента. Как утверждают, подобная конструкция повысит эффективность законодательной власти. Наверное, при этом имеется в виду превращение парламента в законосоветательный орган. Собственно говоря, эту задачу участники Конституционного совещания особо и не скрывают, не задумываясь над той простой мыслью, что демократию в России не сохранить, не уравновесив власть и силу парламента и Президента.

Каким видится разделение властей в проекте Конституционной комиссии? В нем Президент сочетает функции главы государства и главы исполнительной власти, что обеспечивает не только достаточность его полномочий, но и ответственность за проводимый Прави-

тельством социально-экономический и политический курс. Правительство формируется Президентом без мелочной опеки со стороны законодателей. С согласия Верховного Совета назначаются только Председатель, заместитель Председателя и члены Правительства, к ведению которых отнесены общее Руководство экономикой, финансы, внутренние дела, оборона, безопасность, т.е. «малый кабинет». Остальные члены Правительства назначаются Президентом единолично. Согласно проекту Конституционной комиссии, Правительство одновременно находится под контролем Президента и парламента, что не только обеспечивает единство системы исполнительной власти, но и реальное участие народных представителей в определении внутривластного и внешнеполитического курса страны. Тщательно продуманная конституционная модель «сдержек и противовесов» предопределяет взаимодействие, а не противостояние Президента с другими федеральными органами.

Проект Конституционной комиссии обеспечивает реальное равновесие законодательной и исполнительной власти. Президент не может распустить парламент, а парламент не может отправить в отставку Правительство в целом. Исключительное право принятия и изменения законов, утверждения бюджета и контроля за его исполнением принадлежит Верховному Совету, состоящему из двух равноправных палат. В целом система разделения властей, по проекту Конституционной комиссии, может быть определена следующей формулой: сильный Президент — сильный парламент — независимая судебная власть. В этом нам видится залог сохранения свободы, демократии, прав и свобод личности.

#### Вместо послесловия

Каким будет дальнейший ход конституционной реформы, судить сложно. Но попробуем спрогнозировать возможные его варианты.

Сценарий первый. Не исключено, что, с теми или иными оговорками, проект Конституционного совещания будет одобрен двумя третями представительных органов субъектов Российской Федерации и Президент объявит его вступившим в силу. Опасности такого сценария заключаются не только в угрозе гражданской войны (подобное развитие событий будет расценено как конституционный переворот), но и в развале Российской Федерации. Из ее состава выйдут, что нельзя не учитывать, те регионы, которые отклонят либо не рассмотрят проект Конституции.

Сценарий второй. Возможно, проект Конституционного совещания будет вынесен на референдум, непосредственно либо после его отклонения Съездом. И в том, и в другом случаях навряд ли удастся добиться его

одобрения большинством голосов всех избирателей. Участники Конституционного совещания, надо полагать, это осознают.

Сценарий третий. Отказ от конституционной реформы, что является меньшим злом в сравнении с конституционным переворотом.

Сценарий четвертый. Проведение Съезда и принятие им Конституции на основе согласованного проекта Конституционной комиссии. Очевидно, такой сценарий не входит в планы дирижеров Конституционного совещания. Но именно этот путь дает возможность осуществить конституционную реформу в рамках права и утвердить подлинно демократический конституционный строй.

*Интервью с М. Лесажем,  
Директором Института  
сравнительных и правовых исследований*

### **Американская модель и российская почва<sup>1</sup>**

*Пересадка американской конституционной модели на российскую почву нецелесообразна, — считает Мишель Лесаж, возглавляющий в Париже Институт сравнительных правовых исследований, крупнейший французский специалист в области конституционного права, досконально знающий опыт Пятой Республики, основанной — по настоянию генерала де Голля — на президентском правлении. Кроме того, в сфере научных интересов Мишеля Лесажа уже много лет находится бывший СССР, а теперь Россия, которая переживает сегодня конституционный кризис и ищет способы его разрешения.*

**М. Лесаж:** Если провести параллели между нашими странами, — говорит Мишель Лесаж, — то сценарий развития событий не во всем схож. В России в силу обстоятельств политической борьбы сначала был введен институт президента, избираемого всенародным голосованием, а потом уже занялись конституцией. Тогда как во Франции новый Основной закон (Пятая Республика) был принят в 1958 году, и только в 1962 году в него внесли принципиальную поправку, касающуюся избрания президента всеобщим голосованием.

Но есть и много общего. Конституция 1958 года родилась в результате кризиса, одной из «горячих точек» которого был конфликт между Национальным собранием (парламентом) и президентом де Голлем. Генерал ставил в упрек парламенту методы формирования правительства,

---

<sup>1</sup> Российские вести. 1993. 11 июня.



делавшие его придатком политических партий и мешавшие эффективно осуществлять исполнительную власть, проводить целостную и последовательную политику.

Компромисс в противостоянии президента и парламента на стадии разработки новой конституции состоял в том, что подготовка проекта, вопреки положениям действовавшего Основного закона, была поручена не парламенту, а правительству.

В 1962 году возник новый конфликт между президентом и парламентом. И тогда генерал де Голль пошел на организацию еще одного референдума по вопросу выборов президента, хотя конституция устанавливала внесение изменений парламентским путем. Юристы, в том числе и я, были недовольны таким явным нарушением конституционных правил. Однако избиратели поддержали президента. И мы тогда сказали: конечно, конституция была нарушена, но воля избирателей — закон.

**Р.В.:** Была ли преемственность между конституциями Четвертой и Пятой Республик?

**М. Лесаж:** В какой-то мере, поскольку предыдущая конституция предусматривала ответственность правительства исключительно перед парламентом, и генералу де Голлю пришлось пойти в 1958 году на компромисс, сохранив это положение. Но в Пятой Республике взамен всемогущего парламента устанавливалось большее равновесие между исполнительной и законодательной властью. Когда же было принято решение об избрании президента всеобщим голосованием, позиции правительства стали еще крепче. Ведь до 1962 года генерал де Голль обладал скорее харизматической, чем юридической властью, а избрание его всем народом давало президенту легитимность наравне с парламентом, также избранным всеобщим голосованием. Но речь шла тогда не о том, чтобы облечь властью конкретную личность — генерала де Голля, а о том, чтобы трансформировать государственные институты, сочетая демократию в виде волеизъявления народа и исполнительную власть как инструмент управления страной под контролем демократически избранного парламента.

**Р.В.:** Сколько времени заняла подготовка конституции?

**М. Лесаж:** Все прошло очень быстро. Закон о пересмотре конституции был принят в начале июня 1958 года, а уже 28 сентября состоялся референдум. Часто за три месяца можно разработать лучшую конституцию, чем за два года.

**Р.В.:** Какой была роль самого президента в разработке конституции?

**М. Леса́ж:** Во-первых, он дал общие направления, оговорив, что не собирается устанавливать личную диктатуру (в чем его обвиняли противники), а исходит из необходимости эффективного функционирования современных институтов. Национальное собрание, по его идее, должно выполнять функции контроля и противовеса исполнительной власти, но не быть инстанцией, вмешивающейся во все вопросы и выносящей по каждому собственные решения. Кроме того, президент предложил, чтобы были определены строгие рамки компетенции парламента, дающие правительству возможность действительно править, и чтобы парламент, контролируя правительство, не мог по своей прихоти расформировать его, за исключением случаев, когда выносятся вотум недоверия. В Четвертой Республике кабинеты «летели» каждые полгода, при любом несогласии по тому или иному вопросу. В конституции же 1958 года оговорено, что вотум недоверия может быть применен только в случае серьезного конфликта, а не в каждой спорной ситуации.

**Р.В.:** Каковы в конечном счете установленные конституцией основные прерогативы президента?

**М. Леса́ж:** Важнейшей я бы назвал право роспуска Национального собрания. Это - вполне демократическое право, поскольку оно дает Президенту возможность не избавиться вовсе от парламента, а лишь назначить новые выборы. И только в том случае, если состав депутатов не соответствует более изменившимся конфигурациям политической жизни, реальному состоянию общественного мнения. Кроме того, это право устанавливает необходимое равновесие во взаимоотношениях между парламентом и правительством: если парламент может расформировывать правительство, то президент — распускать парламент. Когда возникает конфликт между парламентом и правительством, кто прав? Никто не ответит на этот вопрос без консультации с избирателями.

**Р.В.:** Есть ли во Франции проблема взаимоотношений исполнительной и законодательной власти с Конституционным советом?

**М. Леса́ж:** Такой проблемы нет, поскольку председатель Конституционного совета не берет на себя функции главы «комитета по надзору» за применением конституции. КС был создан для того, чтобы контролировать конституционность принимаемых законов, так как до этого на протяжении столетия парламент считал себя единственным судьей в этом вопросе. Правовое государство не может обойтись без такого контроля, ибо парламент избирается не для того, чтобы он делал все, что захочет, а для того, чтобы принимать решения в рамках конституции. Но при этом КС не позволяет себе рассматривать тот или иной вопрос по

собственной инициативе. Он может принимать решения только в том случае, если с соответствующим запросом обращаются президент, председатель Национального собрания, председатель сената или группа депутатов. И никогда вы не увидите во Франции, чтобы председатель КС публично высказывал свою позицию по политическим проблемам.

**Р.В.:** Вы и так уже провели много косвенных сравнений с Россией, но хочу задать вам прямой вопрос: что вы думаете о двух проектах Конституции и борьбе вокруг них?

**М. Лесаж:** В истории России не впервые устанавливается двоевластие, что, конечно, ненормально и мешает стабильности. Это свидетельство кризиса, из которого Россия должна выйти как можно быстрее и максимально мирным путем. С одной стороны, в нынешнем конфликте, возникшем весной 1992 года из-за разногласий по экономической политике, — Президент, избранный всенародно и подтвердивший свою легитимность на референдуме. С другой — Съезд, институционный монстр, избранный по системе, обеспечивавшей, чтобы 90 процентов депутатов были членами КПСС, хотя с тех пор многие по разным соображениям покинули партию. Было бы, конечно, логично провести новые выборы, чтобы парламент вернул себе легитимность. Но на основе какой Конституции?

Члены Конституционной комиссии парламента работали достаточно серьезно и осмысленно. Но текст Основного Закона должен быть коротким, ясным, доступным. Это Конституция государства, а не общества, и, по моему мнению, не нужны длинные статьи, скажем, о гражданском обществе. Что же касается содержания, то мне как наблюдателю кажется, что пересадка модели американского типа на российскую почву опасна, потому что это создает две противостоящие власти, которые обязательно должны сотрудничать между собой. А если сотрудничества не получается, то не предусмотрены средства разрешения конфликта, ибо Президент никак не влияет на парламент, а парламент — на Президента.

Россия — не США. У вас федеральное государство еще только создается, и поэтому важно, чтобы федеральная власть была крепкой и защищенной от всевозможных конфликтов. Кроме того в США работоспособная двухпартийная система, а в России пока вообще нет инфраструктуры партий. В-третьих, в США государство очень слабо вмешивается в экономику, и если и наступает паралич политической системы, деловые круги могут продолжать свою деятельность. Если же в такой стране, как ваша, наступает паралич государства, это тут же сказывается на экономике. Поэтому мне кажется, что система с премьер-министром бо-

лее гибкая, поскольку включает в себя способ разрешения политических конфликтов.

В проекте Президента Ельцина, на мой взгляд, есть две вещи, требующие более углубленной проработки. Первая — полномочия палаты, представляющей республики и регионы. В проекте предусматривается, что Правительство будет ответственно только перед этой палатой, а не той, которая избирается всем населением. Хотя, по моему мнению, логичнее сделать Правительство подотчетным представителям всего народа. С этим связан и вопрос и о порядке принятия Конституции. Ее должен дать России весь народ, а не только республики и регионы. Конечно, необходимо обеспечить единство России, но надо найти баланс интересов отдельных ее частей и всего населения

Вторая вещь — распределение власти между Президентом, Правительством и парламентом. Важно предусмотреть, как конституционный текст может быть интерпретирован. Поэтому стоило бы детальнее проработать все возможные варианты взаимоотношений этих трех ветвей власти.

Что же касается порядка обсуждения Конституции, то, на мой взгляд, избранный путь достижения консенсуса всех политических и национальных сил — наилучший. Но окончательное решение должен принять народ, путем референдума.

В целом мне (может быть, как французу?) проект Ельцина ближе. Думаю, что на его основе и легче достичь консенсуса. Референдум ведь показал, что народ готов поддержать именно Ельцина, тем более что он накануне голосования объявил о готовящемся проекте. Конечно, мне очень жаль Румянцева, у которого, наверное, ощущение, что в течение двух лет он трудился впустую. Но это — политика!

**Р.В.:** А не стоит ли соединить два проекта?

**М. Леса́ж:** Можно договориться о 99 статьях из 100, но если останутся разногласия хотя бы по одной, ничего не получится. Кто должен назначать министров — Президент с премьер-министром или парламент? Достаточно такого вопроса, чтобы конфликт стал неразрешимым. Опять же, надо ли вашей стране идти по американскому пути? России всегда ней хватало сплоченности в работе правительства. Оно всегда подчинялось чьим-то директивам — то ли царя, то ли генсека. Надо, чтобы авторитетом для всего кабинета был премьер-министр и чтобы каждый министр чувствовал коллегиальную ответственность кабинета и свою личную перед главой правительства. А если министр назначается парламентом, он становится подотчетным депутатам, и когда возникает несогласие с премьер-министром, он говорит, извините, но

меня поддерживает парламент, и вы ничего со мной сделать не можете. Парламент должен контролировать политику, а не людей, проводящих ее.

*В. Дымарский,  
соб. корр. РИА «Новости»  
специально для «РВ»  
Париж*

*А. М. Макаров,  
адвокат*

### **Президентский проект сделан профессионально<sup>1</sup>**

Где-то около года тому назад мне пришлось встретиться в Нью-Йорке с ответственным секретарем Конституционной комиссии Олегом Румянцевым, моим большим другом. Он мне рассказал о том, как американские журналисты спросили о его роли в конституционном процессе. Олег ответил: «Я российский Медисон»<sup>2</sup>. А в чем разница между американским и российским Медисонами? Всего лишь в том, что американский был юристом.

Так вот, мне кажется, что первая принципиальная разница между проектами в том, что этот так называемый президентский написан профессиональными юристами. Тут можно говорить о влиянии политики, которого не сможет избежать ни один проект Конституции, но повторю: этот более профессионален с точки зрения юридической.

Хочу остановиться на вопросе о легитимности проектов, так как сейчас об этом много говорят, в том числе и Валерий Зорькин, который выступает по самым острым вопросам, и такое ощущение, что он скоро может стать штатным комментатором телевизионных выступлений Президента. Недавно Валерий Дмитриевич сказал, что когда он познакомился с этим проектом, то у него оставшиеся на голове волосы встали дыбом. Я думаю, что это не самая большая цена за принятие новой Конституции. Однако вернемся к вопросу о легитимности. По отношению к чему

---

<sup>1</sup> Куранты. 1993. 25 мая.

<sup>2</sup> Автор приписывает ответственному секретарю Конституционной комиссии слова американского журналиста Дэвида Рэмника, использовавшиеся в статье в газете Washington Post от 3 сентября 1990 г. См.: *Remnick D. Meet Oleg Rummyantsev, the James Madison of Russia // The Washington Post. 1990. 3 sept. — Примеч. ред.*

легитимным должен быть новый проект? Об этом хотелось бы спросить тех, кто говорит о нелегитимности президентского проекта. По отношению к старой Конституции? Но ведь все, даже противники всего нового, согласны с тем, что произошла смена общественного и государственного устройства. Может ли Конституция, которая призвана закрепить эту произошедшую смену, искать свою легитимность в старой Конституции? По-моему, это нонсенс. После того как она прошла по рукам депутатов, трудно о ней говорить как о Конституции.

Мне представляется, что когда мы говорим о любом новом проекте, о его легитимности, то остается только один вопрос: кто должен принять эту Конституцию, от имени кого? И в этом плане сравнение двух проектов с точки зрения легитимности опять же не выдерживает никакой критики. Есть предложение принять новую Конституцию старому составу Съезда народных депутатов. Но он не станет подписывать себе смертный приговор. Совершенно очевидно, что она должна приниматься каким-то иным органом. Что это будет? Конституционное собрание, ассамблея или что-то другое — обсуждать сейчас не берусь. Но только в том случае, если этот орган будет представлять волю народа на сегодняшнем этапе нашего исторического развития, проект может быть легитимным.

И наконец момент, на котором бы хотелось остановиться, — это ход обсуждения проектов. К сожалению, мы сейчас встречаем высказывания в таком духе, как будто тот же президентский проект — уже Конституция, навязанная и принятая. На днях прочитал замечательную статью Шаталина и Никонова в «Независимой газете» под заголовком «Конституция, дарованная монархом». Ну хотя бы ради приличия назвали «дар монарха» пока лишь проектом Конституции.

Хочу сказать, что президентский проект разработан очень профессионально и готов для обсуждения. Теперь проблема в том, будем ли мы его профессионально обсуждать и создадим ли наконец действительно нормальную Конституцию не в угоду амбициям тех или иных политических сил либо в очередной раз утопим, как это было с румянцевским проектом, в нескончаемых словопрениях народных депутатов.

*Записал Н. Андреев*

*Не пугайте монархом*

*Интервью с Л.С. Мамутом,  
главным научным сотрудником  
Института государства и права  
Российской академии наук,  
доктором юридических наук*

## **Не пугайте монархом<sup>1</sup>**

*Конституция из отвлеченного и мало значащего для нас понятия превращается в нечто важное для каждого. Уставшие от хаоса во всех сферах жизни, от политического напряжения, выплескивающегося уже и на улицы, мы все больше связываем такое положение с несовершенством Основного Закона.*

*Обществу предложен проект Конституции, названный «президентским». Он опубликован и в «Вечерней Москве» 11 мая. О нем мы беседуем с доктором юридических наук, главным научным сотрудником Института государства и права Российской академии наук Леонидом Мамутом.*

**В.М.:** Основной упрек парламентариев в адрес этого проекта заключен не в каких-то юридических тонкостях, им просто ужасно не нравится, что он вообще появился.

**Л. Мамут:** Давайте вспомним историю вопроса. Почти три года назад, в июне 1990 года, Съезд народных депутатов России постановил разработать новую Конституцию и для этого образовал Конституционную комиссию. Верховному Совету он поручил организовать референдум с вынесением на него основных принципов будущего Основного Закона. Уже в январе 1991 года на Съезде должны были обсудить проект Конституции, подготовленный Верховным Советом с учетом референдума.

**В.М.:** Но ведь ничего этого не было выполнено.

**Л. Мамут:** С апреля 1992 года после шестого Съезда и включения в действующую Конституцию содержания Федеративного договора конституционное развитие в России по существу прекратилось. Вместе с тем в Основной Закон продолжали вноситься поправки, которые еще больше усиливали его противоречивость, делали его все более архаичным и мешающим нормальному функционированию всех институтов государственной власти, между прочим, и власти законодательной. Съезд твердо взял курс на непринятие новой Конституции, хотя ее проект давно был им одобрен.

---

<sup>1</sup> Вечерняя Москва. 1993. 18 мая.

**В.М.:** Но почему депутаты так долго не могут выполнить главную свою задачу — принять Конституцию?

**Л. Мамут:** Здесь множество мотивов. Хотя бы потому, что опасаются выборов в парламент, которые должны последовать за появлением нового российского Основного Закона. Кроме того, многие не хотят исчезновения всевластия Советов и появления действительного разделения властей, которое действующей Конституцией юридически отрицается чуть ли не десятком статей. Не хотят устранения тысячного Съезда, Президиума Верховного Совета, поста Председателя ВС и его заместителей. Всего этого в новой Конституции, конечно, не должно быть.

Новая Конституция также должна исключить для депутата парламента возможность занимать должность на государственной службе или в коммерческих структурах.

**В.М.:** Предъяви такие требования нынешнему депутатскому корпусу, и, пожалуй, Белый дом почти опустеет.

**Л. Мамут:** Часть депутатов не может отречься от старой Конституции по идеологическим мотивам. Дороги их сердцам требования соблюдать Конституцию и законы СССР, дорог девиз «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» в гербе государства, понятия «социалистическая демократия», «совхозы», «политическая система советского общества», «социалистическое Отечество» и многие другие остатки подобной идеологии, содержащиеся в латаном-перелатаном Основном Законе.

В условиях, когда страна уже больше не может существовать с этой в принципе неработающей Конституцией, публикация президентского проекта представляется, безусловно, в высшей степени позитивным шагом. Только таким образом и можно было дать настоящий толчок продолжению конституционных реформ в России, принятию в ближайшее время новой Конституции государства, которая соответствовала бы задачам и потребностям современного периода развития общества и прокладывала стране путь в ее завтрашний день.

**В.М.:** Но ведь в этом должны быть заинтересованы все российские граждане. Почему же на этот проект обрушено столько критики?

**Л. Мамут:** Отмечу несколько аспектов. Во-первых, многие известные юристы поддержали проект. Даже его оппоненты, как правило, либо начинают с того, что хотя он им не нравится, но он — лучший из наработанных до сих пор, либо отмечают, что большая его часть вполне приемлема. Это неспроста: президентский проект во многом вобрал в себя то позитивное, что имеется как в проекте Конституционной комиссии, так и в некоторых других проектах, подготовленных разными авторскими группами.



Во-вторых, он открыт для делового, серьезного обсуждения, совершенствования, доработки и учета других мнений, о чем не раз заявляли его авторы. Когда же вместо вдумчивой работы, разностороннего разбора принципов и норм, заключенных в документе, звучат ни на чем не основанные политические обвинения, то это вне рамок юридического разговора, законотворческого процесса.

**В.М.:** Каковы основные черты президентского проекта?

**Л. Мамут:** С моей точки зрения, он прежде всего ставит во главу угла приоритет прав и свобод человека, способы и средства их защиты. Заложены достаточные возможности, чтобы права и свободы гражданина и человека осуществлялись в соответствии с высшими международно-правовыми стандартами.

**В.М.:** Но я недавно прочла: главное, для чего нужна Конституция, это защитить граждан от государства. Поэтому авторы этой статьи вообще не понимают, как это узурпатор-государство будет гарантировать равенство прав и свобод?

**Л. Мамут:** А кто же еще способен это гарантировать? Сейчас у нас слабое государство, так от этого ведь людям плохо, нет защиты, стабильности. Государство — необходимая форма культурно-цивилизированной жизни общества. Разумеется, я говорю о демократическом, а не о тоталитарном государстве, которое действительно поглощало все сферы существования человека — от производственной до личной. Но не надо впадать в крайности. Такой вот анархистско-нигилистический взгляд вообще на любое государство как таковое подрывает его возможности быть надежным слугой общества, самым крепким гарантом прав и свобод граждан, защитником их жизни, чести и достоинства. В этом смысле нам пора стать государственниками.

**В.М.:** Чем еще характерен разбираемый нами проект?

**Л. Мамут:** Вторая очень важная черта — в нем более последовательно, чем во многих других проектах, реализуется принцип федерализма, федеративного устройства России. Это достигается не только тем, что все Федеративные договоры вошли целиком в текст, но и тем, что в рамках будущего парламента существенно повышается роль Совета Федерации — палаты, которую составят депутаты от субъектов Федерации. Таким образом, они не только смогут гораздо успешнее решать свои региональные проблемы, но и получают возможность намного эффективнее участвовать в решении общероссийских дел.

**В.М.:** Однако критики считают, что повышением роли этой палаты ущемляются права другой палаты — Государственной Думы.

**Л. Мамут:** Не согласен. По проекту именно Государственной Думе принадлежит право законодательствовать по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации. Кроме того, она будет обладать еще целым рядом ключевых властных полномочий: устанавливать федеральные налоги и сборы, осуществлять контроль над денежной эмиссией, иметь право начинать процесс импичмента против Президента и другое.

**В.М.:** Самые жаркие баталии развернулись вокруг вопроса о статусе Президента.

**Л. Мамут:** Да, отдельные авторы критических статей изображают дело так, будто имеет место намерение дать народу монарха. Мне кажется, те, кто так утверждает, в пылу полемики забывают, что существуют разные типы монархий — абсолютистские, конституционные. В рамках весьма распространенных в цивилизованных странах конституционных монархий главы государств обладают различным политико-правовым статусом, имеют разный набор полномочий и обязанностей. Так что не совсем понятно, о чем толкуют оппоненты. Кроме того, в любом случае надо быть все-таки юридически корректным и видеть разницу между всенародно избираемым Президентом и наследственным монархом. А вот так запугивать прямо-таки в ужасе: «Ой, монарх!» просто смешно. Вряд ли среди цивилизованных людей найдутся такие, которые станут бросать большие камни в английскую, шведскую, испанскую, нидерландскую и другие существующие монархии.

Так что пусть критики не страшат нас монархом или «угрозой авторитаризма», «диктатуры», «крахом парламентаризма». Все это мы уже много раз слышали и хорошо знаем, от каких «поборников демократии», как правило, раздаются такие «предупреждения» и какой государственной властью они готовы осчастливить Россию.

Если же говорить по существу дела, то содержащиеся в проекте положения о статусе Президента едва ли дают ему больше прав, чем те, которыми, скажем, обладает Президент французской республики, или, больше того, чем может обладать Президент Польши по тому проекту Основного Закона, который был на днях представлен Лехом Валенсой.

Да и о каком монархе может идти речь, если в представленном проекте российской Конституции законодатель вправе по соответствующей процедуре отрешить Президента от должности? Если Конституционный Суд имеет право признать указы Президента не соответствующими Конституции? Если Президент не может без согласия парламента назначить Председателя Правительства?

Конечно, ряд предусмотренных полномочий Президента может вызвать определенную дискуссию, споры, и они должны вестись. Но со

знанием дела, с учетом особенностей нашей страны. По-видимому, в ходе этого обсуждения кое-что может быть скорректировано. Но главное, что та форма управления, которая намечена в проекте, строится на принципе разделения властей, включающем в себя создание механизма народовластия, систему сдержек и противовесов. И полномочия Президента находятся в сфере действия этого основополагающего принципа демократического государства.

**В.М.:** Встречается такой упрек: по новому проекту Президент не возглавляет Правительство, значит, это — не президентская республика. Но у Президента большие полномочия, значит, это — и не парламентская республика. И вывод: опять в России пытаются придумать то, чего и на свете-то нету.

**Л. Мамут:** Большое заблуждение. Например, французский Президент, раз уж мы ссылались на опыт этой страны, тоже непосредственно не руководит Правительством. Там есть премьер-министр. И это никого не коробит.

Другой пример. В статье 55 Основного Закона ФРГ прямо говорится: институт президента не принадлежит ни к законодательной, ни к исполнительной власти. И тем более не принадлежит к судебной власти. И никто в Германии не сетует, что нарушен принцип разделения властей.

Понимаете, Президент по новому российскому проекту не выше других властей, не ниже их. Он играет роль гаранта Конституции, прав и свобод граждан, принимает меры по охране суверенитета и целостности России.

**В.М.:** Парламент так настойчиво добивался самостоятельности Правительства, независимости его от прямого руководства Президента. Это и отражено, кажется, в новом проекте. Почему же депутаты опять недовольны? Не потому ли, что Правительство становится более независимо и от них?

**Л. Мамут:** На высшие государственные должности — Председатель Правительства, председатель госбанка, судьи высших судов, Генеральный прокурор — Президент назначает с согласия Федерального Собрания, то есть парламента. А назначать федеральных министров и руководителей федеральных ведомств он может только по представлению Председателя Правительства и после консультаций с Советом Федерации — то есть палатой парламента. В связи с разговорами о необычайных полномочиях Президента скажу еще, что основные направления политики и деятельности Правительства определяет не Президент, а Председатель Правительства. Без его согласия Президент не может освободить ни одного министра.

Отставка Правительства по представлению Президента принимается или отклоняется Советом Федерации. Эта палата может выразить недоверие Правительству или отдельному федеральному министру. Тогда в действие вступает определенная процедура решения проблемы.

У меня порой складывается впечатление, что некоторые критики, высказывая размашистые, не вполне продуманные суждения, слабо знакомы с текстом проекта в целом, а также с мировой конституционной практикой.

**В.М.:** А что бы Вы могли сказать о соотношении президентского проекта и подготовленного Конституционной комиссией? Ведь к первому Вы не имеете отношения, а второй разрабатывался при вашем активном участии: Вы входили в группу экспертов, сыгравшую значительную роль в работе авторского коллектива Конституционной комиссии? Тем не менее мне кажется, что сейчас Вам больше нравится все же проект, представленный Президентом.

**Л. Мамут:** Слово «нравится» тут для меня не совсем приемлемо. Каждый из проектов имеет свои сильные и слабые стороны. Конечно, есть ряд уязвимых мест и в президентском, но их можно и нужно преодолеть. Да вот хотя бы то, о чем мы ранее говорили: следует ввести запрет на совмещение депутатской деятельности с деятельностью в государственном аппарате и коммерческих структурах. Для меня главное, чтобы в нашей стране утвердилась демократически правовая государственность.

**В.М.:** Известно, что Вы накануне седьмого Съезда депутатов приняли решение о прекращении своей работы в Конституционной комиссии. Я знаю, что Вы были также советником Конституционного Суда и ушли оттуда.

**Л. Мамут:** Эти свои шаги комментировать не буду. Я думаю, что их смысл вполне понятен.

**В.М.:** А будет ли в скором времени у России Конституция? Чиня все возможные препоны на пути президентского документа, руководители в Верховном Совете прямо говорят, что наилучший для них выход — принятие Основного Закона уже новым составом парламента. То есть: живите с нами, россияне, еще два года, любуйтесь на нас по телевизору полный наш депутатский срок.

**Л. Мамут:** Я все же надеюсь, что новая Конституция появится у России уже в ближайшем будущем.

*Беседу вела Н. Маринич*

*Л.С. Мамут,  
доктор юридических наук,  
В.М. Савицкий,  
доктор юридических наук*

## **Президентский проект Конституции обеспечивает разделение властей<sup>1</sup>**

Путь к практической реализации итогов всенародного голосования, как и ожидалось, оказался трудным. Сейчас главным препятствием стал действующий Основной Закон, принятый еще в 1978 году. Наверное, уже никто не сомневается в том, что он насквозь противоречив, архаичен, соткан из множества взаимоисключающих положений. С его помощью невозможно наладить нормальные экономические, политические, правовые отношения. Руководствуясь им, нельзя обеспечить должное функционирование институтов власти, стабильность и порядок в обществе. Он превратился в тормоз на пути к проведению глубоких демократических преобразований.

Однако законодательный корпус не хочет дать гражданам России принципиально новую, современную Конституцию. Первый проект такой Конституции был готов и опубликован в ноябре 1991 года. Потом он серьезно дорабатывался. Наконец полгода спустя, в апреле 1992-го, шестой Съезд народных депутатов постановил: «Одобрить общую концепцию конституционных реформ в Российской Федерации, положенную в основу проекта новой Конституции Российской Федерации, а также основные положения проекта...».

Никто не препятствовал законодателям принять новую Конституцию на следующем, седьмом съезде народных депутатов. Но они с головой ушли в совсем другие занятия. На главное дело отвлекаться не стали. С той поры состоялись и восьмой, и девятый Съезды. Латается-перелатывается обветшалый Основной Закон, постоянно вступая в конфликты с реальностью. А законодатель продолжает под всякими предложениями мурыжить давно подготовленный и — вот что удивительно! — им же, в сущности, одобренный проект новой Конституции.

Дальше терпеть такой абсурд даже наша ко всему привыкшая страна не может. Этим и объясняется естественная инициатива Президента, предложившего свой проект и предпринявшего энергичные шаги к его безотлагательному обсуждению. Референдум подтолкнул Президен-

---

<sup>1</sup> Известия. 1993. 1 июня.

та к такому решению, придал ему юридическое и нравственное обоснование. Пришла пора отказаться от конституционно-правовых установлений, ущербность и деградация которых подрывают безопасность государства, создают угрозу правам и свободам человека.

Что представляет собой президентский проект нового Основного Закона? Импонирует прежде всего то, что проект не стоит особняком, изолированно от других аналогичного рода текстов. Напротив, в нем воспринято немало ценных положений из действующей Конституции из проекта Конституционной комиссии, равно как из проектов других авторских коллективов. Учтен и позитивный опыт мирового конституционализма.

Продуманность, проработанность характеризуют главные «блоки» принципов и норм, образующие содержание проекта. Но сосредоточимся сейчас лишь на тех моментах, которые станут (уже стали) предметом дискуссии.

Глава государства. Им выступает Президент Российской Федерации. Авторы проекта по-новому очерчивают его роль. Он должен быть гарантом Конституции, прав и свобод граждан, охранять суверенитет Российской Федерации и ее государственную целостность, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов. Как высшему должностному лицу государства ему надлежит представлять Россию внутри страны и на международной арене. Весьма нужное развитие российской государственности и вполне приемлемое в политико-юридическом плане определение роли Президента, соразмерное ее реальному значению. Кстати, примерно так же обрисована роль Президента в Конституции Французской Республики.

Перенесение акцента на функцию Президента как главы государства, естественно, подвигло на «отцепление» от высшего должностного лица прерогативы главы исполнительной власти. По проекту такой «нагрузки» у Президента больше не будет. Исполнительную власть возглавит Правительство, руководимое его Председателем. Предлагаемое перераспределение полномочий позволит Президенту гораздо эффективнее выполнять многотрудную функцию главы государства.

Означают ли проектируемые изменения, что институт президента выпадает из сферы действия принципа разделения властей, отрывается от остальных ветвей власти, возносится над ними, подминая их под себя? Некоторые критики президентского проекта очень занервничали на сей счет, испугались сами и стали пугать других. Однако почвы для перевозбуждения, мы уверены, нет. Кто спокойно и непредвзято прочтет проект, тот не может не заметить, что Президент, осуществляя свои

полномочия, самым тесным образом взаимодействует со всеми тремя ветвями власти.

С органами законодательной, исполнительной и судебной власти Президент не просто «связан по работе». Он изрядно зависит от них. Законодатель в состоянии преодолевать президентское вето на принимаемые законы. Вкупе с Высшим судебным присутствием законодатель может отрешить Президента (при известных условиях) от должности. Конституционный Суд правомочен отменять указы Президента в случае их несоответствия Конституции. Он же вправе решать споры о компетенции между федеральными государственными органами, в том числе между Президентом и другими властными структурами федерального уровня. Без представления Председателя Правительства и консультаций с Советом Федерации Президент не может назначить на должности федеральных министров, а без согласия Федерального Собрания — отправить в отставку Правительство.

Спрашивается, где же тут крах принципа разделения властей, разрушение системы сдержек и противовесов, где «авторитаризм», «монархизм» и прочее?

И опять к сведению интересующихся. Как предписывает статья 55 Основного закона ФРГ, «президент Республики не может принадлежать ни к составу правительства, ни к составу законодательных органов Федерации...». Тем паче он не может принадлежать к составу судебных органов.

Высказанные суждения насчет президентской республики, института главы государства, разумеется, не исчерпывают нашего мнения об этом институте. Его описание в проекте, несомненно, выиграет, если авторы уточнят, в частности, какой юридический смысл они вкладывают в понятие «консультации», которые Президент проводит с Советом Федерации по поводу назначения министров или освобождения их от должности. Там, где говорится о возможности досрочного роспуска парламента, следовало бы разъяснить, что стоит за формулой «другие случаи, когда кризис государственной власти не может быть разрешен...». Во избежание эксцессов желательно установить, что Президент принимает указы и издает распоряжения «на основе и в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации».

Вопрос о федеративном устройстве России ничуть не уступает по своей остроте вопросу об учреждении президентской республики. Проблема федеративной организации государства разрешается авторами проекта единственно разумным сейчас путем: они включили в проект в качестве второго раздела Конституции целиком все три федеративных до-

говора, а также сообразовали материал главы «Российская Федерация», находящийся в первом разделе, с духом и буквой названных документов. Но текст этой главы — не фотокопия федеративных договоров. В ней получили развитие установки, ориентированные, с одной стороны, на обеспечение действительного полноправия субъектов Федерации, а с другой — на поддержку интеграционных процессов, на упрочение государственной целостности России.

Составители проекта пошли на резкое усиление роли субъектов Федерации в решении ими как своих собственных, так и общероссийских дел. Об этом свидетельствует компетенция Совета Федерации — той палаты парламента, в которой будут представлены депутаты от субъектов Федерации. В ряде полномочий этого органа — утверждение изменения границ, изменения конституционно-правового статуса субъектов Федерации; назначение на должность Председателя Правительства России, а также решение вопроса о доверии Правительству и его отставке; назначение на должности судей высших судов и Генерального прокурора России; ратификация и денонсация международных договоров; рассмотрение федеральных законов, принятых Государственной Думой — другой палатой парламента, состоящей из трехсот депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам.

Можно спорить, удачно или не вполне проведено такое разграничение. Однако нельзя, не греша против правды, утверждать, будто оно принижает значение Государственной Думы, ограничивает ее роль. Эта палата обладает многими ключевыми полномочиями (статья 99), среди которых нужно прежде всего отметить право осуществлять законодательное регулирование по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации. Значительная новизна внесена президентским проектом и в конструкцию судебной власти. Образование Высшего судебного присутствия, куда входят, в частности, председатели Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов, позволит при решении наиболее сложных вопросов сфокусировать профессиональные знания и опыт самых авторитетных судей, ныне действующих разрозненно и параллельно. По своим полномочиям эта инстанция в чем-то схожа с Верховным судом США, роль которого трудно преувеличить.

В отличие от проекта Конституционной комиссии президентский вариант не загроможден подробным перечнем вопросов, которые могут быть переданы на разрешение Конституционного Суда, — это дело специального закона. Выделены лишь главные направления его деятельности. Но среди них почему-то нет проверки конституционности политических партий и иных общественных объединений, что сегодня в выс-



шей степени злободневно. Исчезла из компетенции Конституционного Суда и такая, пожалуй, самая эффективная его функция, как проверка конституционности правоприменительной практики, повлекшей за собой ущемление основных прав граждан. Если эти направления выпадут из Конституции, то закон о Конституционном Суде уже не в состоянии будет исправить ошибку.

Наконец, несколько слов о главе, которой справедливо открывается проект, — о правах и свободах человека. Здесь больше всего точек соприкосновения с проектом, составленным Конституционной комиссией. И это понятно: оба проекта опираются на общепризнанные принципы и нормы международного права. И все же вызывает досаду чрезмерная скупость формулировок прав, свобод и их гарантий, наблюдаемая в проекте Президента. Вот уж на чем грех экономить! Некоторые права в проекте вообще отсутствуют, например, право на отдых, на забастовку, на петиции, на занятие государственной должности без дискриминации. Другие же получили весьма сомнительную интерпретацию. Так, классическая формула презумпции невиновности: «Обвиняемый считается невиновным, пока...» и т.д., содержащаяся в проекте Конституционной комиссии, в президентском проекте превратилась в нечто расплывчатое и вообще не на тему (статья 26).

Что же из всего этого следует? А следует то, что в обоих документах много, очень много общего, но далеко не все из этого рационально использовано. Мы твердо убеждены, что в спорных вопросах все еще остаются резервы для компромиссов, уточнения полномочий, шлифовки формулировок. Некоторые возможности нами были изложены, о других наверняка скажут коллеги-юристы. Надо, не откладывая, садиться за общий стол и спокойно, терпимо обсуждать статью за статьей, раздел за разделом. Задача, понятно, непростая, но, если очень захотеть, вполне достижимая.

*Интервью с М.А. Митюковым,  
председателем Комитета по законодательству  
Верховного Совета Российской Федерации*

*Председатель Комитета по законодательству ВС РФ Михаил Митюков, анализируя проекты нового Основного Закона России, пришел к выводу, что оба они, скорее всего, —*

### **Проекты на переходный период<sup>1</sup>**

**Куранты:** Действительно ли в проекте Конституционной комиссии так много недостатков, что президентский вариант в большей степени приближает нас к демократическому правовому государству?

**М. Митюков:** Президентский проект появился потому, что конституционный процесс затянулся. За три года парламент и Конституционная комиссия так и не довели до конца работу над Основным Законом.

Кроме того, проект, который именуют «румянцевским», не удовлетворяет сегодня многие политические силы (как левой, так и правой ориентации). И, наконец, социально-экономические преобразования зашли уже так далеко, что требуют серьезного конституционного оформления.

Действующая Конституция со многими изменениями и дополнениями, к которым в некоторой мере причастен и я, не сняла главного противоречия — между принципом разделения властей и полновластием представительных органов, что создает юридическую базу для углубления конституционного кризиса.

**Куранты:** Как юрист и как Председатель Комитета по законодательству не могли бы вы охарактеризовать сильные и слабые стороны президентского проекта Конституции?

**М. Митюков:** Достоинства и недостатки этого проекта лучше рассмотреть в сравнении с проектом конституционной комиссии. С точки зрения юридической, президентский выполнен более квалифицированно, изложен ясным, доступным языком, четко прописывает многие положения в отличие от размазанного проекта Конституционной комиссии, который сложно читать и о котором некоторые остряки в парламенте говорят, что к нему нужно пристегнуть трех профессоров, чтобы они растолковывали, что же там имелось в виду.

За два года дискуссии в Конституционной комиссии так и не решили, включать ли Федеративный договор в текст Конституции целиком

---

<sup>1</sup> Куранты. 1993. 2 июня.

либо использовать его отдельные положения. Президент включил Федеративный договор отдельным разделом в проект, тем самым подал пример Конституционной комиссии.

Достоинство инициативного проекта и в том, что он на первый план выделяет права человека, являющиеся стержнем Основного Закона. Более четко проводится идея разделения властей. Но эта четкость, к сожалению, порой достигается за счет нарушения баланса властей, что дает основание критикам президентского проекта утверждать, что он якобы монархический.

**Куранты:** Вы не разделяете такой позиции?

**М. Митюков:** Нет. Но есть необходимость более четко определить баланс исполнительной и законодательной властей.

На мой взгляд, в проекте удачно выбрано место Президента в политической структуре государства.

**Куранты:** То, что он находится как бы над всеми ветвями власти?

**М. Митюков:** И выступает в качестве арбитра над теми или иными ветвями власти. Это положительные стороны президентского проекта, очевидные даже при беглом обзоре.

**Куранты:** Вы обещали сказать и об отрицательных качествах проекта.

**М. Митюков:** На мой взгляд, есть тут некоторые излишества. Взять хотя бы Высшее судебное присутствие, которое ограничивает функции Конституционного Суда. Это, видимо, навеяно нынешней политической ситуацией, практикой Конституционного Суда, которая не всегда устраивает Президента. Но она не всегда устраивает и парламент. Суд есть суд, и одна из сторон им всегда недовольна.

Нечетко определена роль представительного органа власти. Это позволяет критикам проекта спекулировать тезисом о замене народовластия абсолютизмом. На мой взгляд, следовало четко оговорить, что парламент является единственным и постоянно действующим законодательным органом, сняв все спекуляции о претензиях Президента быть параллельным законодателем. Следовало бы более четко определить и функции комитетов и комиссий палат парламента.

Можно критиковать президентский проект и за то, что там недостаточно четко прописаны механизмы прямого народовластия, например выборов. Однако при всех этих общих недостатках президентского проекта я все же склоняюсь к тому, что это достаточно рабочий документ, который может служить основой для дальнейшей проработки, совершенствования и по крайней мере серьезно конкурировать с «румянцевским» проектом.

**Куранты:** О конкуренции проектов говорят многие. А что если объединить два проекта в один, взяв все лучшее, что есть в этих документах?

**М. Митюков:** Эkleктика не делает документ совершенным. Необходимо работать над каким-то одним проектом и, устранив в нем недостатки, подготовить его к принятию на Съезде народных депутатов.

**Куранты:** Только на Съезде? Или вы все-таки допускаете создание какого-либо иного органа для принятия новой Конституции?

**М. Митюков:** Я различаю две стадии этого вопроса. Стадию обсуждения и доработки проекта и стадию его принятия. На первой можно использовать Конституционное совещание. Основанием для этого, на мой взгляд, служит и статья 185 Конституции, требующая согласования законопроектов, касающихся федеративных отношений с субъектами РФ. Так что Конституционное совещание как таковое отвергать не стоит. Эта идея созрела в сознании общественности, ее нужно использовать.

**Куранты:** Не кажется ли вам, что можно поручить принятие новой Конституции вновь избранному, федеральному парламенту?

**М. Митюков:** Проблема упирается в результаты референдума. Я юрист и обязан интерпретировать итоги всенародного голосования как отказ от досрочных выборов как Президента, так и депутатов. Проценты разные, но ни третий, ни четвертый вопросы не набрали конституционного большинства. Я-то считал и считаю, что для выхода из кризиса нужны новые выборы. Но мы обязаны учесть волю народа. И поскольку новые выборы можно провести лишь после принятия новой Конституции и нового избирательного закона, значит, надо скорее принимать эти документы, чтобы выйти наконец из замкнутого правового круга.

*Беседу вел К. Катанян*

*Интервью с А.А. Мишиным,  
доктором юридических наук,  
профессором*

## **Конституция Президента не является «президентской»<sup>1</sup>**

*Профессор Август Алексеевич Мишин — известный специалист в области государственного устройства и конституционного права. Вероятно, в мире нет такой страны, чья конституция была бы ему незнакома. Это выгодно отличает профессора Мишина от других, рассуждающих вокруг Конституции России, в том числе от многих народных депутатов.*

**А. Мишин:** Результаты референдума, как это ни странно, поддаются не только социологической, но и довольно точной политической и юридической интерпретации. Подводя его итоги, мы должны отступить назад и сказать о том, что и народные депутаты, избранные в 1990 году, и Президент России, избранный в июне 1991 года, в результате распада СССР и возникновения ряда новых суверенных государств в конце 1991 года фактически утратили свои мандаты как избранные в другой стране и при другой власти. Однако 25 апреля российский народ как главный носитель государственного суверенитета возобновил мандат Президента, одобрив не только его личность, но и его политику, и не возобновил мандаты народных депутатов, хотя и не решил положительно вопрос об их досрочном переизбрании.

**Известия:** Что Вы можете сказать об установленном Верховным Советом порядке подсчета голосов по итогам референдума?

**А. Мишин:** Это чистое мошенничество. Ни в одной стране мира на выборах и референдумах при подсчете голосов не исходят из списочной численности избирателей. При таких условиях, например, в США, ни одни выборы нельзя было бы призвать состоявшимися.

В застойные годы мы привыкли гордиться тем, что у нас в выборах участвовало до 99,9 процента избирателей. Этот рекорд побил только Ким Ир Сен, доведший результаты выборов до 100 процентов «за». Но это же издевательство! На самом деле, быть может, чем меньше народу приходит на избирательные участки, тем лучше. В выборах, как правило, не участвуют люди безграмотные, безразличные, инертные. Итоги любых выборов могут подводиться, только исходя из числа проголосовавших, показательна именно активная часть населения.

---

<sup>1</sup> Известия. 1993. 14 мая.

Но и этот фокус Верховному Совету и поддержавшему его Конституционному Суду удался не вполне. При любых интерпретациях Ельцин набрал большинство, и он является на сегодняшний день единственной конституционной фигурой, получившей все права осуществлять власть от имени народа, в том числе учредительную власть.

**Известия:** Почему так важно сразу перевести вопрос в плоскость учредительной власти, то есть в плоскость принятия новой Конституции?

**А. Мишин:** Нельзя оставлять Конституцию в руках Съезда, который обращается с ней, как хочет. Ни в одной стране мира поправки к конституции не принимаются такими ворахами и сразу, везде эта процедура растянута по времени. В США только что вступила в действие 27-я поправка к Конституции, ожидавшая ратификации с 1789 года! У нас же Съезд может хоть завтра, вдруг собравшись, переписать все заново, может даже вовсе ликвидировать должность Президента, не считаясь ни с какими референдумами.

Система Советов в новой Конституции должна быть ликвидирована как полностью зашедшая в тупик. Парадоксально, но то, чего не удалось сделать при коммунистах за годы так называемой советской власти, достигнуто теперь: Съезд и Верховный Совет, являющийся на самом деле не избираемым парламентом, а большим комитетом Съезда, действительно объединили в своем лице законодательную и исполнительную власть. Но это уже было! Таков был французский национальный конвент XVIII века, таковы были законодательные собрания штатов периода конфедерации. И это всегда приводило к диктатуре худшей, чем режим личной, но конституционной власти.

В этом направлении и сейчас развиваются Съезд и Верховный Совет, где власть все более узурпируется аппаратной верхушкой. Президиум Верховного Совета берет на себя принятие нормативных решений, не считаясь с мнением большинства депутатов. Председатель Верховного Совета, парализуя исполнительную власть и присваивая ее функции, стремится превратить себя во второго президента.

Между тем это должность комическая. Лукьянов с Горбачевым выдумали ее как промежуточную ступень, так как Горбачев боялся прямых президентских выборов. Ни в одной стране мира спикер парламента (точнее, парламентской палаты) не обладает никакими исполнительными полномочиями. Более того, спикеры палат не комментируют ход принятия решений, как правило, воздерживаются от голосования, и все их обязанности носят исключительно процедурный характер.

Однако Съезд и Верховный Совет, терзая бесконечными поправками ни на что уже не похожую старую Конституцию «Советов», ни за что не примут новую, так как даже в самом лояльном румянцевском проекте не остается места ни самому Съезду, ни хасбулатовской должности. Вот почему Президенту пора брать конституционный процесс в собственные руки.

**Известия:** Ваше отношение к проекту Конституции, опубликованному в «Известиях»?

**А. Мишин:** Отношение странное и двойственное. Это проект двухлетней давности Собчака и Сергея Алексеева с заимствованиями из румянцевского проекта. Толкает его Сергей Шахрай. Однако то, что здесь предлагается, вовсе не похоже на президентскую республику, чья отличительная черта состоит в том, что президент совмещает функции главы государства и главы правительства. Здесь они разъединены, как, например, в ФРГ. Вы помните, как зовут федерального канцлера?.. А президента? Сбивает с толку объем президентских полномочий по проекту, опубликованному в «Известиях», но не следует обольщаться: они здесь носят чисто церемониальный характер.

При этом я не хочу сказать, что парламентарная республика, такая, например, как Италия, в принципе хуже президентской. Это индивидуально, как костюм: Гавриил Попов не влезает в костюм Шаталина, а на Шаталине костюм Попова будет висеть мешком. Та или иная форма правления выбирается сообразно историческим условиям и национальным особенностям. Но странно, когда под видом президентской республики сам президент предлагает парламентарную форму правления, лишая себя последних путей к отступлению.

**Известия:** Чем Вы можете объяснить такую несообразность?

**А. Мишин:** Скорее всего, выбором советчиков. На совещаниях у Президента один раз присутствовали два конституционалиста, второй раз я был представлен в одиночестве. Остальные советники, при всем уважении к ним, не являются специалистами в области конституционного права и, видимо, полагают, что если в Конституции упомянут президент, то она тем самым уже президентская.

**Известия:** Вы видите в этом только отсутствие квалификации, никаких злых козней?

**А. Мишин:** Не вижу, от кого бы они здесь могли исходить, но и простота иной раз бывает хуже воровства. Я исхожу из того, что сегодня России впору президентская республика, выступаю против проекта Алексеева — Собчака — Шахрая и очень надеюсь, что Президент все же прислушается к моему мнению.

*Вел беседу Л. Никитинский*

**М.Е. Николаев,**  
*Президент Республики Саха (Якутия)*

### **К унитарному государству возврата не будет<sup>1</sup>**

Не могу согласиться, будто мы, руководители республик, не прилагаем усилий к тому, чтобы в великой России были стабильность, мир и согласие между нациями и народностями. Не соглашусь и с тем, что мы якобы не стараемся удержать от развала экономику, не заботимся об обеспечении социального благополучия инвалидов и престарелых, пенсионеров и многодетных семей и т.д.

Так уж получалось у нас всегда, что те, кто на деле болел за Россию, объявлялись разрушителями ее единства, кто боролся за укрепление авторитета русской нации, становились «националистами». Мой маленький народ Саха тоже сполна испил чашу слез за свои лучшие помыслы, жертвовал ради них жизнью не одного поколения своих сыновей, в том числе лучших представителей своей интеллигенции, физически истребленных как враги народа. И нам совсем небезразлично, будет ли слово «федерация» в нашей многоликой стране звучать лишь как слово и только в приложении к слову «российская».

Между тем суть предложенного проекта Конституции РФ — махровый унитаризм, пренебрежение к народам России. История свидетельствует: вовсе не цари, не административно-командная система были опорой государства, а мир, согласие и равноправие, на основе которых народы сами создавали это государство. Наивно думать, что народы не научились на собственном опыте различать, где правда и кто есть кто. Разобрались и в том, что предлагают нам Попов, Шейнис, Румянцев, знаем и других, при живом Президенте мечтающих, как побыстрее занять его место.

Потому так осторожны и щепетильны мы в подходе к новому проекту Конституции. К сожалению, проведенная работа не приближает к осуществлению цели, стоящей перед нами.

Во-первых, Конституционное совещание идет в направлении, противоположном достижениям республик за последние два года в определении своего государственного статуса. В их декларациях и конституциях закреплены такие фундаментальные положения, как государственный суверенитет, права коренных народов, экономико-правовая самостоятельность. В проекте же от этого остается лишь признание в

---

<sup>1</sup> Известия. 1993. 30 июня.



преамбуле права народов на самоопределение, определение республики как суверенного государства в составе Российской Федерации, возможность гражданства и возможность объявления своего государственного языка, разумеется, при неизбежности языка русского.

Во-вторых, в ходе работы над проектом разногласия и разные подходы к проблемам конституционного строительства решаются не на основе достижения консенсуса и согласований, а на основе понимания демократии как воли большинства. То есть в духе большевистского демократического централизма. В этих условиях остается все меньше шансов на то, что в Конституции Российской Федерации будут учтены права этнических меньшинств. Исчезает надежда на то, что при принятии федеральной Конституции будут использованы методы парафирования или ратификации.

В-третьих, ни одна зарубежная конституция, в том числе конституции нового поколения, не перечисляет детально права человека. В этом смысле глава 2 проекта напоминает не национальную конституцию, а международно-правовой документ. При этом права человека явно противопоставлены правам народов. А в условиях многонациональной федерации это наводит на грустные мысли. Права человека — это атлантическая концепция понимания развития цивилизации. Несомненно, она пока имеет прогрессивное значение. Но имеется и опасность ее превращения в заурядное средство первоначального накопления за счет свободного движения капиталов, концентрации земельной собственности и лишения ресурсного суверенитета народов на своих исторических владениях.

В-четвертых, проект преднамеренно нечеток в отношении определения федеративного устройства. Непонятно, какой вид федерации предлагается: конституционная, конституционно-договорная, договорная? По сути, проект отказывается признавать, что Российская Федерация — национально-государственная федерация. Тем самым игнорируется право наций на самоопределение. Так можно дойти до отказа от формулы «многонациональный народ». Национальный характер республик не подчеркивается. Идет процесс их «денационализации», превращения в обычные территории.

А из этого всего прямо вытекает, что авторы проекта стоят на пути унификации общественно-политической жизни в России на условиях утверждения крупной собственности, принадлежащей индивиду. Очерчены шаги построения фактически унитарного государства — это, в частности, единство государственной власти на территории Российской Федерации, непризнание за народами права собственности на своей ис-

конной территории; вертикальная подчиненность исполнительных органов, придание совместным полномочиям характера прав федерации.

Излишняя детализированность Конституции Российской Федерации также может быть превращена в средство утверждения унитаризма. Конституционное поле федерации является слишком широким, охватывающим всевозможные сферы деятельности. При этом провозглашается прямое действие Конституции Российской Федерации на всей территории Федерации.

Суверенные республики как субъекты Российской Федерации с такими подходами согласиться не могут — это ставит республики вне Федерации. К старому возврата не будет.

*Г.Х. Попов,  
председатель Российского движения  
демократических реформ*

### **Чего мы ждем от Конституционного совещания<sup>1</sup>**

Конституционное совещание соберется 5 июня. Сейчас самое главное — выработать концепцию совещания.

#### **Предмет совещания**

Успех возможен только при очень жестком ограничении предмета совещания. На мой взгляд, каждая из пяти палат совещания должна решить главные вопросы:

работать ли с проектом Конституции в целом или только с теми его разделами, которые нужны для принятия Закона о выборах и проведении выборов (это разделы о Президенте, Федеральном Собрании и Правительстве). Эти разделы могли бы составить Конституционный закон;

какой из двух официально представленных проектов — Верховного Совета или Президента — надо взять за основу работы?

На первый вопрос ответ предопределен рядом документов, главные среди них — жесткие сроки работы (выборы надо провести уже осенью); недоработанность обоих проектов и конфликтная ситуация вокруг них.

Поэтому палаты Конституционного совещания с самого начала должны решить, что будут рассматриваться только те разделы проектов, которые составят Конституционный закон.

---

<sup>1</sup> Известия. 1993. 2 июня.

По второму вопросу ответ тоже уже более или менее очевиден. При всех недостатках президентского проекта за основу Конституционного закона надо брать именно этот проект. Тогда предметом заседания палат Конституционного совещания должно стать формулирование основных поправок к трем разделам президентского проекта Конституции (ст. 70—112).

### **Процедура работы**

Конституционное совещание должно четко определить свое место в конституционном процессе в целом.

Первый этап — принятие поправок к президентскому проекту. Предлагаю такую процедуру их принятия.

По каждому из двух вопросов (Конституция или Конституционный закон? Президентский проект или проект Верховного Совета?) в каждой из палат вывяются по две точки зрения.

Поэтому каждая из палат делегирует от себя 15 представителей в такой пропорции: 10 — с точкой зрения большинства, 5 — с точкой зрения меньшинства.

В итоге из представителей пяти палат будет образовано Согласительное бюро Конституционного совещания (75 человек).

Оно образует три секции — по трем разделам — о Президенте, Федеральном Собрании и Правительстве. Секции готовят три раздела. А бюро в целом утверждает окончательный вариант поправок и передает его Президенту.

Президент с учетом поправок готовит проект Конституционного закона и представляет его Съезду народных депутатов.

Авторитета Конституционного совещания, скорее всего, будет достаточно, чтобы Съезд принял Конституционный закон и связанный с ним Закон о выборах.

Если на Съезде не будет кворума, то конституционный вариант принятия законов исчерпывается. Исчерпываются и полномочия как Съезда, так и Верховного Совета. И оставшаяся легитимной ветвь власти — Президент — издает Указ о выборах в Учредительное собрание.

Если Съезд будет иметь кворум и отвергнет президентский проект Конституционного закона, то опять-таки остается тот же путь — Указ о выборах в Учредительное собрание.

Самая сложная ситуация возникает тогда, если Съезд отвергает и проект указа. Тогда Президенту остается один путь — проводить опрос населения о проекте Конституционного закона. И действовать в соответствии с итогами опроса.

### **Поправки к разделу «Федеральное Собрание»**

В президентском проекте Конституции преодолевается одна из базисных идей советской Конституции — о том, что две палаты парламента равноправны, рассматривают параллельно одни и те же вопросы, правят страной совместно, имеют общее руководство (президиум и председатель). Когда за спиной парламента стоял один ЦК, то две равноправные палаты были удобны — гарантировалась власть арбитра — КПСС. А в условиях, когда государственная власть стала властью, появились дублирование, неразбериха и двоевластие.

Поэтому надо жестко провести принцип демократических республик, у которых имеется сложная региональная структура. В таких государствах — федеративных, как и в обычной демократической республике, есть главная, нижняя палата, депутаты которой избираются прямо всем населением. А для учета интересов регионов (штатов, республик, провинций и т.п.) избирается вторая, верхняя палата. Она как бы «выверяет» решения нижней палаты на предмет учета интересов не только большинства граждан стран (что и представлено в итогах голосования нижней палаты), но и интересы отдельных субъектов Федерации. При этом верхняя палата сама решений, как правило, не принимает: она задерживает, возвращает, приостанавливает на какое-то время решения нижней палаты.

Сейчас в проекте этот принцип нарушен.

Надо четко записать: есть нижняя и верхняя палаты. Нижняя — решает, верхняя — корректирует.

Формирование палат также вызывает замечания. Государственная дума избирается только от округов. При такой системе — ее называют мажоритарной — политическая партия может пользоваться поддержкой 30% населения и не иметь ни одного депутата, не победив ни в одном из округов. О какой стабильности в стране может идти речь? Почему игнорируется — как и во времена КПСС — принцип плюрализма, принцип многопартийности? Слабы партии? Да они и не окрепнут, если их отстранить от власти. Много мелких партий, по две сотни членов? Можно ввести принцип отбора; чтобы попасть в список для голосования, партия должна собрать подписи 0,5% от общего числа избирателей России. А войти в парламент смогут только те, кто наберет более 5% голосов.

Без контроля партий, без права партий отзывать своих депутатов нельзя будет создать прочные фракции, нельзя будет упорядочить работу Думы. Избранный в личном качестве депутат менее защищен от прессинга коммерческих, а то и коррумпированных структур.

Совет Федерации в проекте выбирается по принципу передачи 50% мест республикам в составе России. Остальные 50% — всем русским краям и областям. Конечно, республики должны иметь полную самостоятельность на устройство жизни внутри себя: иметь свою Конституцию, иметь систему с президентом или без него и т.д. Отдельные республики по их желанию могут иметь право на выход из Российской Федерации, другие могут заключать с Российской Федерацией дополнительные договоры. Поэтому надо скорректировать статьи проекта Конституции, в которых говорится о соотношении прав Федерации и субъектов Федерации. Но поднимать роль республик в России до их права решающим образом влиять на жизнь более чем 100 миллионов русских — нельзя. Это уже будет союзное, а не федеративное государство.

Поэтому верхняя палата должна — как и сенат США — включать по два представителя от каждого субъекта Федерации, т.е. субъекты должны иметь равное представительство.

### **Поправки к разделу «Правительство»**

Важное достижение президентского проекта Конституции — отделение функций главы государства от функций главы администрации. С другой стороны — Правительство получает серьезную независимость и от Федерального Собрания. Появляется сильная администрация.

В то же время форма реализации этого принципа в статьях проекта Конституции очень усложнена. Роль Президента в отношении Правительства завышена, а роль Федерального Собрания — занижена. Принижена и роль главы Правительства.

Принимающая законы нижняя палата вообще отстранена от утверждения главы Правительства. А именно она должна обеспечивать его политику соответствующими законами. Вместо этого в Конституции заложена ситуация, при которой война законодателей и правительства предопределена.

Выход здесь один — создать ответственность всех депутатов за утверждение главы Правительства, т.е. утверждать его в обеих палатах.

Федеральное Собрание — по президентскому проекту — имеет право отправить главу Правительства в отставку. Представляется, что права Правительства в этой случае надо усилить. Например, установить, что Федеральное Собрание имеет право по своей инициативе в течение срока своего избрания отправлять в отставку до трех глав Правительства. Третье решение означает уже перевыборы и самого Федерального Собрания. При этом ставить вопрос об отставке главы Правительства оно может только спустя 10 месяцев после его утверждения.

**Б.М. Пугачев,**  
*политолог*

### **Ничто так легко не дается и не теряется, как свобода<sup>1</sup>**

Итак, у нас теперь два новых проекта Конституции России — президентский и Конституционной комиссии. Вокруг них завязалась острая политическая борьба. К сожалению, оба проекта вызывают чувство неудовлетворенности. Они не решают главного: обеспечения федерального единства государства, власти, закона.

Согласно своему проекту Президент получает фактический контроль над законодательной, исполнительной и судебной властями. Президентская власть приобретает в нем характер режима личной власти.

Однако проект Конституционной комиссии и в последней своей версии дает Президенту право представлять законодательному органу для назначения кандидатуры судей Конституционного, Верховного, Высшего хозяйственного судов, председателя Центрального банка, Генерального прокурора (ст. 93). Это значительно сближает оба проекта.

Но более значимым является тот факт, что в обоих проектах Президент является не только главой государства, но гарантом независимости и государственной целостности России (ст. 70 президентского проекта). А это в условиях федеративного государства возможно только в одном случае — когда власть Президента получает свою основу в самих субъектах Федерации. В обоих же проектах президентская власть стоит над субъектами Федерации.

Подобная форма организации государственной власти с неизбежностью будет чревата потенциальными конфликтами между центром и регионами и тяготеть к переводению в режим авторитарной власти. Последнее применительно к Федерации приведет к обесцениванию прав субъектов Федерации и сползанию России к унитарным формам правления. Президентский вариант открывает к этому прямую дорогу. Но и проект Конституционной комиссии надежных гарантий против такого поворота событий не содержит.

Убежден, что полнокровной Федерации необходима принципиально иная модель государственного устройства. Основанная на принципах корпоративной демократии, она должна соединить в себе элементы как непосредственно прямой, так и интегральной демократии.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 14 мая.

Федеральное Собрание, по проекту Конституционной комиссии, и Совет Федерации, по президентскому проекту (соответственно ст. 85 в обоих проектах), формируют по принципу регионального представительства. Но и в эти органы власти депутаты избираются на основе прямых выборов, т.е. являются независимыми от власти субъектов Федерации. По существу, в том и другом проекте субъекты Федерации лишаются возможности влиять на центральную федеральную власть.

Выход из этой ситуации — в формировании общефедеральной власти на основе принципов интегральной демократии. Так, одна из палат парламента могла бы формироваться путем делегирования в ее состав представителей субъектов Федерации, избираемых местными представительными ассамблеями. В другую палату парламента наряду с депутатами, избираемыми на основе прямых выборов, могли бы включаться представители социальных корпораций — профсоюзов и предпринимателей.

Избрание самого Президента могло бы происходить непосредственно на сформированном таким образом общефедеральном законодательном форуме. При таком подходе субъекты Федерации получили бы реальную возможность влиять на формирование всех структур федеральной власти. Сама федеральная власть в такой модели государственного устройства не стоит над субъектами Федерации, а вырастает из российских республик и земель. Пирамида власти в этом случае была бы поставлена на собственное основание.

Сейчас власть сформирована по принципу перевернутой пирамиды, опираясь на точечную ее вершину в лице Президента и Съезда. Такая власть неустойчива и может рухнуть под влиянием любых превосходящих факторов (амбиций отдельных властных лиц, искусственного «противоборства» властей, незначительных гражданских столкновений и т.д.).

С другой стороны, организация власти на основе интегральных, корпоративных принципов предполагает жесткую конституционную конструкцию единства действия общефедерального закона, обеспечивающего и целостность государства. Иначе внеконституционный сепаратизм регионкратов может разрушить государственное здание России. Принятие субъектами Федерации властных решений, идущих вразрез с Конституцией страны, или неисполнение ими федеральных законов должны конституционно пресекаться незамедлительно.

К сожалению, ни в президентском, ни в парламентском проектах не содержится норм, обеспечивающих механизм реализации общефедеральных законов при игнорировании их на местах. Более того, в сравне-

нии с действующей Конституцией, закреплявшей возможность частичных мер по обеспечению реализации общефедеральных законов, оба проекта просто обходят этот вопрос.

Представляется, что в Конституции должны быть надежным образом закреплены единство действия общефедеральных законов и целостность государства, вплоть до отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Федерации и роспуска их представительных ассамблей в случае невыполнения решений Конституционного Суда. Без этого не может существовать и собственно федеральное государство, не может быть обеспечена стабильность всех звеньев власти.

Сегодня происходит самое худшее. Обе ветви власти стремятся использовать конституционный проект как козырь в своем политическом противоборстве. Ставя во главу угла проблемы собственного выживания, законодательная и исполнительная власти забывают «самую малость» — перспективу государственной стабильности в России. Скоропалительное принятие новой Конституции, может быть, и обеспечит «победу» той или иной политической группировки. Но велика и опасность поражения — крах хрупкой государственности и, как следствие этого, откат к неототалитаризму со всеми его свежими в памяти атрибутами.

Давайте еще раз сообщаем обдуманно: какую же Россию мы хотим строить и какая власть ей сегодня нужна?! Ибо ничто так трудно не достается и так легко не теряется, как свобода. Весь опыт России свидетельствует о том, что власть в этой стране, как правило, не обеспечивала свободу, а душила ее. Не повторить же нам сегодня трагический круг российской истории.





**О.Г. Румянцев,**  
*народный депутат РФ,  
ответственный секретарь  
Конституционной комиссии РФ*

### **От составителя<sup>1</sup>**

Уважаемый читатель, перед Вами — очередной выпуск бюллетеня «Конституционный вестник», выходящего с осени 1990 года. Задача нынешнего выпуска — поразмышлять над двумя проектами Конституции Российской Федерации, их положениями, возможными путями и политико-правовыми последствиями принятия.

Поступательное движение к новой Конституции было непростым, но было. Первый Съезд создал Конституционную комиссию и поручил ей разработку проекта; пятый Съезд принял представленный Б. Ельциным проект к сведению; шестой одобрил его основные положения и концепцию конституционных реформ; седьмой признал в основном осуществленной доработку проекта и определил, что в 1993 году новой Конституции будет посвящен особый съезд; восьмой поручил Президенту, Верховному Совету, Конституционной комиссии в трехмесячный срок согласовать между собой и направить на согласование субъектам РФ основные положения новой Конституции РФ. В развитие этого Верховный Совет РФ решил созвать (в ноябре 1993 года) Съезд для ее рассмотрения и принятия.

Заметное оживление вызвало появление ново-президентского варианта, направленного Президентом РФ по праву законодательной инициативы субъектам Федерации и в Конституционную комиссию РФ. Но своим указом Б. Ельцин созывает кремлевское «Конституционное совещание» для доработки лишь своего варианта. Следует признать, что такой подход страдает негибкостью. Однако тут же здравую роль сыграли российские регионы: по существу, ни один представительный орган в них не решился взять за основу ново-президентский вариант. Почему? Довольно исчерпывающий ответ на этот вопрос Вы, надеюсь, найдете на страницах нашего издания.

Большинство общества сегодня требует согласия вокруг основ обновляемого строя. А значит, впереди его трудный поиск, причем — в разных формах. Любое совещание (а их, признаем, уже несколько) вправе выработать предложения для федеральных органов государственной

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 5–6.

власти. А также — оказать определенное положительное давление на власти, внося корректировку в жесткие, а подчас и неправомерные позиции.

Еще не пройден путь, предусмотренный действующим Основным Законом, — принятие новой Конституции на Съезде. Посему по меньшей мере странны заявления ряда высоких должностных лиц, отказывающихся принимать одно из положений высшего закона страны.

Думается, чтобы исключить непоправимое, Съезду следует пойти на принятие новой Конституции в двух чтениях. При самом внимательном отношении к дополнительным замечаниям к промежуточному документу, которые польются после первого чтения от общественности и регионов.

Нам еще предстоит разработать закон о процедуре согласования и принятия Конституции. Но никаким законом нельзя создать добрую волю спорящих сторон, желание идти на внутреннюю дипломатию, трудные переговоры и непростое сотрудничество — без чего нет плюралистического общества. Это вопрос политической воли и ответственности.

Мы видим в новой Конституции не средство уничтожения оппонента, а залог гражданского примирения. Силовое же протаскивание текста, обслуживающего интересы лишь части общества или государства, приведет к тому, что другая часть не воспримет его в качестве общеобязательного, объявив гражданское неповиновение. Спор двух Конституций чреват столкновением, и мы хотим предотвратить такой сценарий.

Вряд ли приемлемо отстаиваемое ныне монопольное право сильно-го как основа для создания сильного права в России. Рабочая группа и эксперты Конституционной комиссии продолжают рассматривать право как стоящий над государством и законом императив, защищающий справедливый порядок государства как формы самоорганизации общества, совокупность социальных регуляторов, которая может быть облечена в соответствующую законодательную форму. Отклонение от этого императива есть ошибка, ведущая к «революционной законности». Такое уже было, и было плохо всем — и «победителям», и «побежденным», и «сильным», и «слабым»...

Новая Конституция поможет упорядочить форму правления, определить оси российского федерализма, расширить обязательства государства перед отдельным человеком и институтами гражданского общества. Она нужна, но не «бегом», не любой ценой, вспомните высокую цену, заплаченную за пиррову победу над союзными властями... «Большой скачок» революционных перемен, безусловно, опасен.

Только легитимный конституционный переход, обеспечивающий преемственность конституционного строя, его демократическую правовую природу, в состоянии сообщить устойчивость возводимому и укрепляемому зданию.

*27 мая 1993 года*

*А.В. Руцкой,  
Вице-президент  
Российской Федерации*

### **Какую примем Конституцию, такую выберем и судьбу<sup>1</sup>**

Происходит то, чего можно было ждать со всей определенностью: полем ожесточенных схваток стало принятие нового Основного Закона России. Как гражданин и как вице-президент хочу предложить читателю свое видение этого нового витка в политической жизни России.

Всегда думал, что официальный проект новой Конституции является весьма устойчивой переправой между Президентом и Съездом, областью возможного сотрудничества. И теперь еще можно выбрать эту единственную переправу, не взрывать ее.

В свое время, когда Михаил Горбачев на первом союзном Съезде возглавил союзную Конституционную комиссию, ей не суждено было собраться — ни разу! Не подтолкнули первого Президента СССР к новой Конституции и «прорабы перестройки», ныне считающие себя «отцами-основателями». Не выступали с весомой политической инициативой депутаты из межрегиональной группы.

Результат известен: в обстановке бессилия одних и сознательных усилий других сломалась мировая держава...

Трагический распад СССР грозно предупреждал: федеративной России, как воздух, нужен солидный свод твердых правил и обязательных норм, гарантирующий дееспособность государственного организма, свободное и достойное развитие личности и институтов гражданского общества.

Проект российского Основного Закона был создан Конституционной комиссией, образованной еще первым Съездом. Возглавил ее с самого начала Борис Ельцин, и именно он представил проект пятому Съезду осенью 1991 года.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 13 мая.

Президент России дал тогда проекту новой Конституции весьма высокую оценку. «Сама жизнь,— говорил он, — сняла расхождения между различными вариантами проекта: основные его положения широко восприняты общественным мнением». Говорил далее о «достаточно сильном документе», о том, что «представленный проект устремлен в завтрашний день и имеет глубоко новаторский характер», «содержит надежные правовые гарантии против тоталитаризма, против господства идеологии, против насилия, возведенного в ранг государственной политики», в основе виделись «российские гуманистические традиции, складывавшиеся на протяжении веков...».

В 1992 году Президент предложил Конституционной комиссии два десятка поправок к проекту. В октябре 1992 года проект был одобрен, при этом были учтены практически все его поправки. Отдельные главы прошли повторно через постатейное обсуждение в палатах Верховного Совета.

Хочу обратить внимание на четыре сильные стороны проекта Конституционной комиссии.

Во-первых, перед нами в высшей мере правомерный документ, в создании которого приняли участие Съезд и Президент, Конституционная комиссия и Верховный Совет, общественность страны.

Во-вторых, его нормы прошли через длительную юридическую шлифовку, формулировки улучшались от обсуждения к обсуждению. Сам проект был написан довольно быстро: помню, будучи еще народным депутатом, с интересом читал первые варианты осенью 1990 года. Были и огрехи, и жаркие споры. Сегодня текст выглядит гораздо более зрелым, солидным.

В-третьих, он ближе к реальности, многие его положения используются в действующем законодательстве. А значит, принятие такой Конституции не приведет к революционному пересмотру и ломке всех основ «до основания»... На мой взгляд, он обеспечивает органичное поступательное движение вперед — без дерганий и конвульсий.

В-четвертых, — и это, пожалуй, самое важное — проект сочетает различные взгляды и мировоззрения, соединяя их в действительно общественный Договор. Трудно представить себе, чтобы в нашей многогранной политической жизни кто-то мог всерьез надеяться, что страна «легко и приятно» воспримет единственно верную монопольную конституционную «правду», представляющую не синтез воззрений, а удобную обложку для бесконтрольных действий одной лишь политической силы и питающего ее слоя. Согласитесь, подлинная демократия и глубокие рыночные преобразования возможны только при наличии в обще-

стве устойчивого национального согласия. И именно новая российская Конституция должна стать стержнем такого согласия. И, наоборот, продолжение силовой политики, подмена общественных интересов политическими потребностями и ориентирами одной радикально настроенной группировки окончательно подорвут стабильность общества и государства и в конечном итоге погубят реформы.

Недавно «Известия» опубликовали еще один проект Конституции. Не совсем ясно, кто его автор: указаний на это в публикации нет. Официальные же каналы информации нынче действуют избирательно: не только вице-президент, но и парламент и Конституционная комиссия никаких проектов официально не получали. Очевидно, его «забыли» написать: мол, узнаете из печати. Все это напоминает недавние времена, когда «высочайшие решения» принимались в обстановке туманной таинственности, а потоки информации строго дозировались в зависимости от лояльности и «допуска». Так было легче развешивать лапшу на уши людям.

Собственно говоря, никакой новой инициативы и нет. Еще весной прошлого года, накануне шестого Съезда, появились варианты Собчака и Шахрая. Ониполнили число вариантов, поступавших в Рабочую группу Конституционной комиссии. Зная упомянутых политических деятелей, я понимал: они не отступят даже после того, как Съезд принял к рассмотрению лишь один проект.

По страницам прессы и по эфирным волнам уже тогда прошел «накат» на проект Конституционной комиссии, затихший лишь после публичного возвращения Президента к своему первому детищу. Вокруг него, казалось, и будут собираться силы, заинтересованные в ясном и общеприемлемом конституционном порядке.

Но, видимо, сценарий согласия кое-кого не устраивает. И вот вновь со страниц газет и телеэкранов раздается брань по поводу согласованного труда, который то сравнивается с «рулоном туалетной бумаги», то называется «безграмотным» или «ублюдочным», то даже «фашистским». Со злой легкостью отвешивают оплеухи неугодным политикам и специалистам, давшим нам этот текст.

Такой подход не может не вызывать удивление. Ведь проект все тот же, даже улучшен.

Однако по-иному двинулись высочайшие брови. Вот вам и все принципы.

Напомню: высшее представительное собрание двигалось к принятию новой Конституции настойчиво. Пятый Съезд принял проект к сведению; шестой — одобрил его основные положения; седьмой — при-

знал в основном осуществленной доработку проекта и определил, что в 1993 году новой Конституции будет посвящен особый Съезд; восьмой — поручил Президенту, Верховному Совету, Конституционной комиссии в трехмесячный срок согласовать между собой и направить на согласование субъектам Российской Федерации проект основных положений новой Конституции.

На днях принято решение созвать осенью 1993 года Съезд народных депутатов для рассмотрения и принятия новой Конституции Российской Федерации.

А что же сейчас? Вместо терпеливого, по-государственному мудрого согласования основных положений уставшему от склок обществу преподносят хулу перечисленных усилий, и одновременно превозносятся «единственно возможная» кремлевская альтернатива. А сама мирная «инициатива» напоминает борьбу на уничтожение. Вот и думайте, кто же тормозит государственную реформу, рассогласовывая ее этапы и всех ссоря. Выводы, думаю, напрашиваются сами собой.

Авторы альтернативного проекта неизвестны, так сказать, официально, однако внимательный читатель без труда узнает, кто ими является. Как, впрочем, может увидеть и множество серьезных огрехов в инициативном продукте Шахрая — Алексеева и их помощников.

То, что в нем приемлемо, во многом повторяет проект Конституционной комиссии. А то свое, что отличает, заставляет серьезно задуматься о направлении возможного развития событий, если такая Конституция пройдет. Остановлюсь на наиболее опасных положениях.

Либералы и радикалы яростно отстаивают принцип разделения взаимного ограничения и уравнивания властей. Но именно он в альтернативном проекте отброшен. Форма правления выписана сознательно с нарушением баланса властей, в сторону суперпрезидентского режима.

Президент по собственному усмотрению может распускать парламент. В кадровой области согласие испрашивается при назначении главы Правительства, и только. Но и при этом несогласие парламента с предложенной кандидатурой премьера может быть истолковано Президентом как «кризис государственной власти» и использовано для разгона депутатов. Федеральные министры назначаются Президентом единолично. Единолично утверждается структура Правительства.

Помните судьбу неконституционного Указа о слиянии МВД и КГБ? Судя по «новому» проекту, урок учли: теперь подобные указы могут подписываться без опасения за их последующую отмену. Президент безого-

ворочно будет руководить исполнительной властью, не неся при этом за конкретную политику никакой ответственности.

Парламент назван «высшим представительным федеральным органом» России. Выпали слова «единственным законодательным». Случайно ли? Таких оплошностей Шахрай просто так не допускает. Значит, закладываются еще органы, которые будут «законодательными». Понятно, что это за орган — Президент. Он наделен также и такими полномочиями, которые присущи только судам. А кроме того, он и арбитр в спорах между Федерацией и субъектами России, и судья в спорах между государственными органами в регионах. Он даже самолично может приостанавливать действие законов России.

Демократии цивилизованного мира подобной практики не знали. Зато диктатуры и монархии — знавали.

Ненависть к парламентаризму сильно подводит авторов «инициативного варианта». Так во всем мире среди главных забот законодателя, помимо принятия законов, есть контроль за расходованием государственной казны и участие в кадровых назначениях. У Шахрая — Алексева не найдется ни того, ни другого. Депутаты даже не вправе вносить финансовые законопроекты: такое право имеют исключительно Президент и Правительство.

Опасно ослаблена нижняя палата — Государственная Дума. Хотя именно нижняя палата, представляющая нацию в целом, призвана играть самую существенную роль. Напротив, наделение особо значительными полномочиями верхней палаты (Совета Федерации), где представлены регионы с их специфическими местными интересами, наводит мысль на опасные параллели. Роль такой «суперпалаты» играл в свое время Президиум СФРЮ, формировавшийся от бывших югославских республик. В последние месяцы существования Союза ССР подобные органы — от республик — были созданы и у нас. Итоги известны: ни от СССР, ни от СФРЮ не осталось даже конфедераций...

«Инициативный вариант» не забывает и о тех, кто «мешает». Не только парламент пал жертвою сиюминутных пристрастий разработчиков. Нет в проекте должности вице-президента. Серьезно ограничены полномочия Конституционного Суда.

...Читая текст, не могу отделаться от ощущения, что смотрю на пальто, наспех скроенное по персональному заказу.

Вызывает вопросы и механическое перенесение в новую Конституцию всех трех федеративных договоров: с республиками, с краями (областями) и городами, с автономиями.



Много сказано о конституционном, а не договорном характере нашей Федерации. Отдавая дань Федеративному договору, вновь подчеркну, что Россия не была переучреждена заново путем его подписания. По-новому были лишь разграничены полномочия государственной власти. Это весьма ценное новшество обязательно следует закрепить в новом высшем законе России. И лучше всего — объединив содержание договоров в единый связанный текст. Тем самым мы бы подчеркнули равенство всех участников Федерации — равных в ответственности за судьбы Отечества.

А может, подчеркнуто буквальным перенос Федеративного договора исполнен особого смысла? Незадолго до развала СССР ведь именно в процессе бурного переделывания Союзного Договора оказалась забытой и погребенной союзная Конституция...

Вызывают сомнения и циничные рассуждения активных участников беловежских событий, а ныне авторов «инициативного варианта», что, мол, официальный проект писался комиссией Съезда, избранного «в другом государстве». Для них оно уже — не свое.

Такое политическое раздвоение опасно для общества. У нашего же общества другого государства нет.

Считаю неверной линию на полное и демонстративное игнорирование Съезда и Верховного Совета. Референдум 25 апреля не дал согласия на досрочные перевыборы. Все рассуждения о «новой легитимности» исполнительной власти и «никчемности» представительной — чистое политиканство. Если мы хотим жить в правовом государстве, то Президент и Съезд — как две реальности сегодняшнего момента — обязаны найти способ сосуществования и взаимодействия.

Необходимо срочно договориться о совместном завершении работы над проектом Конституции России. В центре такой работы может быть согласование основных положений проекта, опора на упоминавшееся постановление восьмого Съезда.

Лишь наличие доброй воли позволит найти искомое согласие между гражданином и государством; декларируемыми правами и реальными гарантиями их отправления; между Президентом и парламентом; между Федерацией и ее составными частями; между либералами и социалистами, государственниками и самоуправленцами, почвенниками и западниками. В большинстве случаев, на мой взгляд, Конституционной комиссией найдены приемлемые решения, которые нуждаются в скорейшем закреплении.

Удивлен: многие наши политики со вкусом овладевают внешней дипломатией, но почему-то мало кто говорит о насущной необходимости

дипломатии внутривластной. Съезд — сложный организм, но, думаю, депутаты смогли бы отозваться на призыв к диалогу. Но если это будет призыв, а не ультиматум, не окрик. Помогла бы здесь и самокритичная оценка как одной, так и другой стороной своих устремлений.

Целесообразно продолжить постатейное обсуждение проекта самого Основного Закона на Верховным Советом, чтобы завершить эту работу уже на текущей сессии, а в сентябре—октябре принять его окончательно на Съезде.

После принятия новой Конституции можно подойти к решению вопроса о пере выборах. Но обязательно одновременных, ибо Россия не выдержит такой обстановки, когда разные ветви власти находятся в разных концах политического спектра. Народный мандат должен быть выдан в условиях реального выбора и состязательности всей власти, а не только одной ее части.

Без такого обновления нам, думаю, не достичь согласия и сдержанности основных политических направлений. И тогда, не приведи Бог, гражданское противостояние может стать еще ожесточеннее...

Преградой на пути разрушения может подняться именно новая Конституция — ясная платформа общегражданского согласия во имя порядка и демократического развития.

**И.П. Рыбкин,**

*председатель депутатской фракции  
«Коммунисты России»*

**И.М. Братищев,**

*народный депутат Российской Федерации,  
доктор экономических наук, профессор*

**И.П. Осадчий,**

*доктор исторических наук, профессор*

**Б.Б. Хангельдыев,**

*доктор юридических наук, профессор*

## **Превыше всего президентский проект?<sup>1</sup>**

### **О Конституции, навязываемой России Б. Ельциным**

В канун «Первая» Президент опубликовал проект Конституции Российской Федерации.

И предшествовавшие заявления по этому поводу, и сам проект рождает немало недоуменных вопросов.

Почему Президент, являющийся вот уже почти три года председателем Конституционной комиссии и ни единым словом не обмолвившийся о сложении с себя этих полномочий, выступает особняком от Конституционной комиссии со своим проектом?

Неужели Президент разочарован работой Конституционной комиссии, в составе которой, и особенно в ее Рабочей группе, до последнего времени преобладали его единомышленники, приверженцы так называемых «демократических» взглядов и течений?

Чем не угодили Конституционная комиссия и ее рабочая группа своему председателю, указаниями которого и прежде всего основными принципами Конституции, изложенными им еще в конце августа 1990 года, они добросовестно руководствовались в своей работе все эти три года?

Почему Президентом проигнорировано решение VI Съезда народных депутатов, одобрявшего основные положения и принципы проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Рабочей группой Конституционной комиссии, которую он возглавляет и по сей день?

Почему нарушается воля первого и ряда других Съездов народных депутатов, определявших в соответствии с действующей Конституцией

---

<sup>1</sup> Правда. 1993. 6 мая.

Российской Федерации порядок принятия новой Конституции и, в частности, предусматривавших вынесение основных положений и принципов проекта новой Конституции Российской Федерации на всенародный референдум?

Наконец, известно, что намечен план дальнейшей работы над проектом Конституции Российской Федерации, определяющий порядок ее завершения и созыв в середине ноября специального Съезда народных депутатов для ее принятия.

А как оценивать неоднократные заявления Президента Российской Федерации об одобрении им проекта Конституции, подготовленного Конституционной комиссией, и его намерении активизировать свое участие в ее работе как Председателя Конституционной комиссии?

Почему Президент пренебрегает тем очевидным фактом, что в Конституционной комиссии народными депутатами фактически представлены все субъекты Российской Федерации и основные политические силы Российского государства, выражающие интересы всех слоев российского общества, всех россиян?

На эти вопросы Президент не посчитал нужным давать какие-либо разъяснения. Наспех сформировав команду, еще более послушную, чем Рабочая группа Конституционной комиссии, Б. Ельцин «осчастливил» россиян своим вариантом проекта Конституции, который предлагает принимать в обход установленного порядка, за спиной Конституционной комиссии, Верховного Совета и Съезда народных депутатов — на каком-то мифическом конституционном собрании, не существующем в природе и не предусмотренном никакими российскими законами.

Такого еще не знала наша история. Да и чужеземные примеры свидетельствуют, что подобное случалось только там и тогда, где и когда узурпаторы власти пытались каким-то образом узаконить свои диктаторские действия и полномочия.

Действия Президента России превосходят все известные случаи правового беспредела.

Первое впечатление, которое создается после ознакомления с опубликованным президентским проектом Конституции Российской Федерации, мягко говоря, очень тяжелое. Удивляют правовая беспомощность, юридическая неграмотность, структурная рыхлость и удручающее содержание проекта.

Складывается впечатление, что авторов не заботят стратегический замысел и стратегическое назначение проекта Конституции. Они всецело озабочены сиюминутными политическими и тактическими соображениями. Невооруженным взглядом видны основные цели, которые

продиктовали необходимость срочного вбрасывания президентом «своего» проекта Конституции и предложенного порядка ее принятия.

Первое: ликвидация Съезда народных депутатов как главного представительного органа народа и всей системы Советов, как выразителя подлинного народовластия.

Второе: ликвидация института вице-президента.

Третье: резкое ограничение полномочий Конституционного Суда.

Четвертое: создание суперпрезидентской республики с никем и ничем не ограниченными полномочиями президента-диктатора (монарха).

Другими словами, цель президентского проекта заключается в том, чтобы с помощью такой Конституции избавиться от оппозиционных сил, представительных органов и Конституционного Суда, ставших на пути установления президентской диктатуры, пытающихся, действуя в строго конституционных рамках, стоять на страже конституционного строя и законности в стране.

Но, может быть, содержание проекта отвечает интересам России, народов Российской Федерации, и тогда, как говорится, «цель оправдывает средства»?

В том-то и дело, что нет.

Прежде всего, президентский проект Конституции лишает граждан России тех социальных прав, которые были ими завоеваны при Советской власти и гарантированы Советской Конституцией.

Вместо гарантированных прав на труд и отдых, на получение бесплатного жилья, на бесплатное образование и бесплатное здравоохранение, на обеспеченное детство и спокойную старость президентский проект Конституции отдает лишь видимостью государственной заботы о человеке.

В основе своей этот проект служит интересам избранных имущих слоев населения России, обладающих несметным капиталом. Основная масса российских граждан лишается тех социальных прав и благ, которые создавали социальный оптимизм, веру в завтрашний день, спокойствие за свою судьбу, за будущее своих детей и внуков.

Проект Конституции, предложенный Президентом, основательно урезает Федеративный договор, фактически устанавливает неравноправие субъектов Российской Федерации, создает угрозу дальнейшего роста их недовольства и противостояния, угрозу целостности Российского государства.

В президентском проекте Конституции есть множество других неприемлемых положений, направленных во вред России.

Как же быть с обнародованным проектом?

По нашему мнению, следует поступить по закону: передать проект в Конституционную комиссию как один из альтернативных вариантов для обстоятельного изучения и определения его судьбы.

Другого пути нынешнее российское законодательство не предусматривает. Любой иной путь протаскивания Конституции — противоправный, неконституционный, и он должен быть отвергнут.

Кстати, у нас есть серьезные претензии к официальному проекту Конституции Российской Федерации, подготовленному Рабочей группой Конституционной комиссии. Есть и свой инициативный проект Конституции депутатской фракции «Коммунисты России», дважды опубликованный в печати. Но мы сторонники решения вопроса о принятии Конституции России в правовых, конституционных рамках.

В соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации относится принятие Конституции Российской Федерации, внесение в нее изменений и дополнений (ст. 104 п. 1). В связи с этим действия, предпринятые Президентом Российской Федерации, являются грубейшим нарушением принципов и норм Конституции, вызовом общественному мнению. На наш взгляд, в этих условиях у Конституционного Суда Российской Федерации ничего не остается, как немедленно рассмотреть вопрос о действиях Президента Российской Федерации, явно престаупающего Основной Закон. Действия Президента говорят о том, что он безапелляционен в своем видении и использовании результатов референдума, которые не дают для этого никаких оснований.

Произвол и беззаконие творит президентская рать не только в конституционном процессе. Кровавая расправа с участниками первомайской демонстрации на Ленинском проспекте в Москве — еще одно звено в цепи противоправной антинародной политики нынешнего режима. Президент явно рвется к диктатуре «тяжелой руки».

**Н.Т. Рябов,**  
*заместитель Председателя  
Верховного Совета Российской Федерации*

## **От референдума к конституции гражданского согласия<sup>1</sup>**

Референдум 25 апреля 1993 года оказался третьим в истории российской государственности. Граждане Российской Федерации уже участвовали во всенародном голосовании по вопросу о сохранении Союза ССР и об учреждении поста Президента России. Накоплен как положительный, так и отрицательный опыт использования этого механизма непосредственного народовластия.

Не будет преувеличением сказать, что за помощью к своему народу ведущие политики обращаются вовсе не от хорошей жизни. Как правило, это случается тогда, когда исчерпаны все другие возможности разрешения сложных политических и правовых вопросов. Наглядный тому пример — всесоюзный референдум по вопросу о сохранении Союза ССР. Даже положительные итоги голосования по этому вопросу не смогли остановить развал союзной государственности. Этот опыт показывает, что референдум только тогда дает положительный результат, если он является логическим звеном в согласованных и последовательных действиях государственных органов.

К сожалению, в случае со всероссийским референдумом этот негативный опыт не был учтен в полной мере. При его проведении в противоречивом положении оказались все федеральные ветви власти. Инициатива проведения референдума принадлежала Президенту. Однако в самой первоначальной постановке его вопроса «или Съезд, или Президент» содержалось не столько созидательное, сколько конфронтационное начало. Девятый Съезд народных депутатов постарался, насколько это оказалось возможным, снять эту остроту и конфронтационность за счет включения в бюллетени для голосования дополнительных вопросов. Усилия Съезда состояли в том, чтобы максимально высветить перед избирателями суть проблемы, поставленной перед ними. Жизнь показала правильность этого шага, хотя до конца конфликт не мог быть исчерпан таким способом.

Результаты голосования свидетельствуют, что избиратели не подерживают конфронтацию во взаимоотношениях федеральных властей

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 117—119.

и поддерживают стабильность законодательной и исполнительной властей.

Россияне проявили свою мудрость и прагматизм. Вопреки ожиданиям радикальных политиков избиратели не отдали явного предпочтения ни одной из ветвей власти, высказавшись за их сотрудничество. Пожалуй, это главный итог состоявшегося 25 апреля всенародного волеизъявления. Это означает, что Россия перевыполнила свой план по революциям, ее народу нужна мирная созидательная жизнь, он против диктатуры любой политической силы.

Исходя из этого, после референдума на первый план выходит задача взаимной увязки позиций и действий всех ветвей власти Российской Федерации в соответствии с волей избирателей, выраженной на референдуме.

Все федеральные органы государственной власти морально и юридически связаны результатами референдума. Исходя из итогов референдума, Президент и Верховный Совет должны скорректировать свои взаимоотношения, сделать согласованные шаги по преодолению кризиса власти в России. Очевидно, что наиболее адекватным способом нормализации взаимодействия исполнительной и законодательной властей является выработка сбалансированных конституционных механизмов. Поэтому вполне естественно, что в нынешних условиях на первый план выдвигается конституционный вопрос. Принятие новой Конституции Российской Федерации — это не абстрактная задача выработки идеального текста Конституции «на века», как это представлялось многим из нас в 1990 году, когда мы только начинали работу над новой Конституцией России, это реальная задача сегодняшнего дня. С помощью новой Конституции мы должны решить наши насущные задачи и таким образом обеспечить плавный, цивилизованный переход к новому состоянию российской государственности.

К сожалению, до сих пор не существует единого видения того, какой должна быть новая Конституция Российской Федерации и как должен проходить процесс подготовки ее проекта. Это естественно для общества, где только утверждаются политический плюрализм и принцип разделения властей. Важно, чтобы ни один государственный орган Российской Федерации не претендовал на монополизм в решении конституционных вопросов.

Новая Конституция только тогда будет реально работающей, непрекаемо авторитетной для всех должностных лиц и граждан, если ее содержание будет согласовано между федеральными органами власти и субъектами Федерации, основными политическими силами общества.



Конституция только тогда будет полноценным документом, если появится не в виде лавров для победителя в политических гонках с неопределенными правилами, а как результат гражданского согласия.

Чтобы обеспечить принятие именно такой Конституции России, требуется тщательно продумать и формализовать весь процесс подготовки и принятия новой Конституции. Правовые рамки процедуры принятия новой Конституции заложены в действующей Конституции Российской Федерации. Анализ ситуации показывает, что, не выходя за эти рамки, вполне возможна выработка такой новой Конституции, которая позволила бы согласовать и сблизить позиции всех участников конституционного процесса. Вместе с тем нам нужна такая процедура, которая позволила бы снять реально существующий параллелизм в работе над двумя проектами Конституции: президентским и подготовленным Конституционной комиссией.

Содержательная основа для объединения работы, отдельно проводимой Конституционной комиссией и рабочей комиссией, сформированной Президентом, существует. Общеизвестно, что оба имеющихся проекта Конституции на 60% совпадают. Для снятия разногласий, возникших в конституционном процессе, требуются взаимные шаги навстречу как со стороны Президента, так и Верховного Совета. Основой для выработки объединяющих начал могло бы служить привлечение полномочных представителей всех субъектов Российской Федерации к подготовке новой Конституции. Может быть поддержана инициатива Президента о созыве Конституционного совещания, включающего в себя представителей федеральных властей, Конституционной комиссии и представителей субъектов Федерации, единственной задачей которого является завершение работы над проектом новой Конституции.

Кому-то может показаться, что, сказав новые слова «Конституционное совещание» и сформировав новый институт, мы вторгаемся в неконституционное пространство. Это не так, и этого не произойдет, если с самого начала Верховным Советом совместно с Президентом будет четко определен мандат представителей регионов в Конституционном совещании, способ их делегирования и определены задачи этого совещания. Для этого следует принять согласованное с Президентом Положение о Конституционном совещании. Тем самым предельно конкретным образом будут сняты сомнения в конституционности Конституционного совещания.

Формирование Конституционного совещания не будет означать оттеснение Конституционной комиссии от реального участия в подготовке Конституции. Оно выполнит задачу подготовки окончательного, со-

гласованного с субъектами Федерации проекта Конституции. Трудно не согласиться, что статус нынешней Конституционной комиссии уже не позволяет ей самостоятельно решать эту задачу.

Члены Конституционной комиссии могли бы войти в состав Конституционного совещания, и тем самым будет обеспечена преемственность в работе над проектом Конституции.

Предлагаемая модель Конституционного совещания полностью укладывается в рамки действующей Конституции, Федеративного договора и представляет собой способ согласования проекта новой Конституции с субъектами Федерации.

Конституционное совещание с очерченным выше статусом — не искусственная конструкция, навязываемая обществу. Его формирование, по сути, инициировалось самими субъектами Федерации, которые вполне обоснованно стремятся сыграть в конституционном процессе федеративного государства ту роль, которая им подходит.

Отказ от идеи Конституционного совещания ни в коей мере не может быть оправдан борьбой за чистоту соблюдения конституционных принципов, это лишь отказ от диалога ветвей федеральной власти и субъектов Федерации во имя достижения стабильности государственного строя России.

Что касается самого процесса принятия новой Конституции, то формирование Конституционного совещания ни в коей мере не ставит под сомнение прерогативы Съезда народных депутатов, Верховного Совета Российской Федерации, связанные с принятием новой Конституции. Окончательно вопрос о процедуре принятия новой Конституции будет решен Съездом. Созыв Конституционного совещания создает предпосылки для принятия согласованного и сбалансированного текста Конституции. Думается, что мы должны воспользоваться шансом для достижения гражданского согласия и принять Конституцию, которую ждет общество.

*Из ширмы не сделаешь фундамент, а из Советов не создашь парламентаризм*

**А.Я. Слива,**  
заместитель начальника  
Государственно-правового управления  
Президента Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Из ширмы не сделаешь фундамент, а из Советов не создашь парламентаризм<sup>1</sup>**

*Анатолий Слива, заместитель начальника Государственно-правового управления Президента РФ, отвечает на вопросы нашего корреспондента Петра Аكوпова.*

**Р.В.:** В чем принципиальное отличие президентского проекта Конституции от прочих проектов, и в первую очередь от проекта Конституционной комиссии?

**А. Слива:** Как заявил ответственный секретарь Конституционной комиссии Олег Румянцев, президентский проект на 60 процентов совпадает с проектом Комиссии. Но когда речь идет о таком историческом акте, как Конституция, мне кажется, что процентное сравнение не подходит. Есть совпадения? Слава Богу. Значит, мысли разных школ конституционалистов идут в одном направлении. Но сравнивать проекты нужно по другим параметрам.

Если говорить о том, что такое Конституция вообще, то человечество, научная мысль, государственное строительство других стран на этот вопрос давно ответили. Давно известны общемировые демократические стандарты конституционных положений. Если мы возьмем одну из важнейших конституционных проблем — закрепление прав и свобод человека и гражданина, — то, лукавить здесь нечего, есть целая система международных правовых соглашений на этот счет. Это эталон, которого человечество достигло. Да, есть своеобразия и особенности у той или иной страны. Но с кем спор здесь — одного проекта с другим? Я убежден, что нет, что здесь спор с достижениями человечества.

Другая проблема. Россия идет к тому, чтобы стать подлинно федеративным государством. Это и есть суть государственности новой России — выбраться из унитаризма, который сковывал Советский Союз и продолжает сковывать Российскую Федерацию.

Федерализм — очень сложная вещь, имеющая свою специфику в разных странах. Мы не найдем двух близнецов-федераций. Если же

---

<sup>1</sup> Российские вести. 1993. 14 мая.

вести речь о России, о том, как ей стать реальной федерацией, то это крайне тяжело. И такая попытка предпринята в президентском проекте Конституции. Дело не только в том, что это проект наиболее бережно, даже нежно отнесся к Федеративному договору, включив его полностью в текст Конституции. Конечно, можно и нужно спорить о том, как договор стыкуется с остальным текстом Конституции. Но ведь Президент первым сделал такой шаг, показав, что он не мыслит строительство новой федерации, создание новой Конституции демократической России без самого активного участия субъектов Российской Федерации.

В президентском проекте большая роль отведена местному самоуправлению. Реальному местному самоуправлению как праву граждан распоряжаться своими делами на низовых территориях, там, где они живут: в городах, селах, поселках. Местное самоуправление действует автономно от государственной власти, отдалено от нее, а не является исполнителем воли государственного аппарата, стоящего над местным самоуправлением (неважно, на каком уровне — столицы субъекта федерации или федеральной власти). И по этому вопросу есть общеизвестные стандарты: существует общеевропейская хартия местного самоуправления, подписанная еще в 1985 году. Давайте спорить, но при этом все же будем равняться на стандарт, а не подменять его системой представительных органов власти на местах.

Парламентаризм как один из основополагающих стержней конституций демократических стран также присутствует в президентском проекте. Парламентаризм как система, не только увенчанная парламентом, законодательным органом, но включающая в себя и избирательный корпус (электорат), систему многопартийности, систему демократического избирательного закона. Плохо ли, хорошо, но в проекте это заявлено. В проекте прямо говорится о реальном двухпалатном парламенте. Можно дискутировать о том, как распределены полномочия между палатами парламента, не ущемляет ли их президентская власть. Но этот проект открывает путь для строительства демократического двухпалатного парламента в условиях реальной федерации.

Для такого громадного, многообразного, сложного государства, как Россия, требуется крепкое, сильное правительство, стоящее во главе исполнительной власти. И оно президентским проектом предложено.

Судебная система в любом государстве имеет иерархическое строение, она не должна расплываться, раздваиваться, растриваться. Естественно, каждый уровень судебной системы руководствуется только Конституцией и законами, на защите которых стоят суды. Но, на мой взгляд, нецелесообразно делать судебную систему многоголовой на фе-

деральном уровне. Ведь необходимо, чтобы судебные органы действовали согласованно, и как раз для этого в президентском проекте и предусмотрено создание Высшего судебного присутствия.

Сколько мы лукавили о том, кто у нас глава государства. То у нас был коллективный глава государства — ЦИК, Президиум Верховного Совета. После перехода от СССР мы в России вообще как-то потеряли главу государства. Юридически мы сейчас живем без него: по Конституции Президент — высшее должностное лицо, глава исполнительной власти. Международное сообщество признает нашего Президента главой государства просто по факту. Президентский проект Конституции пытается решить этот вопрос, прямо называя Президента главой государства, наделяя его соответствующими полномочиями. Большими и широкими полномочиями. Но разве это ущемляет Правительство? Оно дистанцируется от Президента и действует достаточно самостоятельно. Ущемляет ли права парламента Президент? Я не думаю, что Совет Федерации и Государственная Дума не смогут отстаивать свои интересы. Это отдельные палаты, работающие автономно. У Президента есть право подписи законов, принятых парламентом. Но это не формальная процедура. Это способ контроля со стороны главы государства над законодателями. У законодателей есть свои способы контроля главы государства, вплоть до отрешения его от должности. И это нормально, это разделение властей. Да, сейчас Президент вправе вернуть закон в парламент. Ну и что? Президент уже полсотни законов возвращал, и Верховный Совет спокойно преодолевал президентское вето половиной голосов. В проекте предусмотрен барьер в 2/3 для преодоления президентского вето. Это общепринятая международная практика. А Съезду это не подходит, это очень высоко. То есть рассуждения изначально исходят из того, что Президент будет противостоять парламенту. Но разве не будут стоять за парламентом его избиратели, субъекты Федерации? Разве не будет возможности оказывать не только моральное, но и правовое воздействие на Президента? Но законов полусырых, противоречивых будет меньше.

Время не стоит на месте. Время сейчас бурное. Слишком серьезен переход от одной формации, от одной системы экономических отношений к другой. Так быстро развиваются общественные и социальные процессы, что полосы несоответствия состояния общества избранному им парламенту — норма, которой не надо бояться. В Великобритании, благополучной стране, после 1945 года палата общин, имея срок полномочий 5 лет, ни разу не дослужила свой срок. Она распускалась королем или королевой по совету премьер-министра, назначались в четко обозначенный срок новые выборы, и новая кровь вливалась в законодатель-

ный орган избирателями. А чего же хотят наши оппоненты? Чтобы вообще не было института досрочного роспуска высшего представительного органа. Это означает снова загнать ситуацию в тупик, выплескивать буйство из парламентских стен на улицы и площади, доводить до столкновений...

Если попытаться в концентрированном виде выразить суть проекта Конституционной комиссии и президентского проекта, то мы окажемся перед выбором: сохранение системы Советов или построение государства, в котором власть строится на основе парламентаризма и местного самоуправления. Мы говорим о том, что у нас было тоталитарное государство, сердцевиной которого была КПСС. КПСС сейчас нет. Но в тоталитарном государстве КПСС без ширмы почти никогда не действовала. Ширмой были Советы, начиная от Верховного и кончая сельским. И я задаю вопрос: можно ли из ширмы строить фундамент? Я не верю в это. Нам нужно создавать парламентаризм и местное самоуправление. Спор сейчас идет об этом. Все концентрируется вокруг этих проблем и федерализма.

Многие стремятся как-то обозначить президентский проект, называя его проектом Конституции «президентской республики». Но он находится в развитии, изучаются предложения и поправки, происходит учет интересов, и в проект будут вноситься изменения. Поэтому не стоит заранее загонять президентский проект в какие-то рамки.

**Р.В.:** Не содержит ли президентский проект элементы конфедерации?

**А. Слива:** Нет. Наоборот, в обоих проектах принцип федерализма проведен недостаточно последовательно. Реальный федерализм — это и сильная федерация, и сильная центральная власть. Субъекты Федерации, думаю, будут находить ущемление своих прав в обоих вариантах.

Если говорить о других болевых точках президентского проекта, то меня смущает, открывает ли этот проект дорогу для продвижения по пути формирования многопартийной системы. Есть сомнения и относительно того, сбалансированы ли полномочия палат парламента. И здесь больше всего смущает не то, что содержится в самом проекте, а то, что находится вне его, но прямо будет влиять на формирование окончательного текста Конституции. Это проблема легитимности власти в самих субъектах Федерации на сегодняшний день. Я считаю, что это одна из самых острых проблем. Если Президент подтвердил свою легитимность на референдуме 25 апреля, а легитимность самих субъектов Федерации как структур, из которых складывается государство, зафиксирована Федеративным договором, то в отношении структур власти внутри субъектов Федерации этого нет. Я не вижу сейчас в большинстве субъектов Федерации обеспечен-

ности этой легитимности. Приведу только один пример. Уже полтора года существует закон о выборах глав администраций. Я не буду говорить, по инициативе одной ветви власти или другой, объявлялись, продлялись моратории на выборы глав администраций. Но это сильнейший тормоз и для политической, и для экономической реформы. Если бы хотя бы в половине субъектов мы имели сегодня глав администраций, выбранных народом! В этот период, новым народом. Но у нас этого нет. А ведь это движущие силы любой реформы. Или в одну, или в другую сторону. И результаты референдума в региональном разрезе это подтвердили. Я бы соединил две проблемы: принятие новой Конституции и выборы глав администраций. С Советами или заменяющими их представительными органами на местах мы сейчас быстро на Конституцию не выйдем. Поэтому необходимо идти на выборы глав администраций в краях, областях, городах, районах. 28 тысяч глав администраций действуют сейчас, и только чуть более десятка из них — избранные.

Но новые власти, приходящие на местах на смену Советам, должны быть их преемниками. Мне не нравится, когда говорят: «Долой систему Советов!». Давайте лучше преодолеем систему Советов, построим нормальный парламент, нормальное местное самоуправление. Но, отказываясь от системы Советов, будем не только ее могильщиками, но и наследниками. Плохое наследство, тяжелое? Но это наша ноша, и давайте ее нести.

**Р.В.:** Какими Вам видятся пути принятия новой Конституции?

**А. Слива:** Нужно искать путь легитимного принятия Конституции. Необходимо участие в конституционном процессе субъектов Федерации. Президент уже заявил о целесообразности созыва конституционного совещания. Конституционный процесс искусственно инициировать невозможно. И мы должны ответить на принципиальнейший вопрос: «Пошел ли конституционный процесс, виден ли конец трехлетним конституционным посадкам?». Если ответим утвердительно, то жизнь все покажет. С декабря прошлого года этот процесс трудно, но пошел, дойдя в апреле до референдума, на котором слово «Конституция» было запретным словом. Это очень плохо, ведь народ оказался отстранен от такого важного вопроса. Сегодня мы не имеем основных положений Конституции, прошедших через референдум. И теперь для принятия Конституции есть два пути: или борьба наверху и в субъектах Федерации (борьба вокруг учредительного Конституционного Собрания, Совета Федерации), или через референдум. Не нужно шуметь и кричать о том, что народ неграмотен, что ему недоступны конституционные вопросы. Новая Конституция — это судьба народа, и он может и вправе определить ее сам.

*Интервью с Ю.М. Слободкиным,  
народным депутатом РФ,  
кандидатом юридических наук*

## **Четыре Конституции — два пути<sup>1</sup>**

*В России вершится еще одно политическое действие: принятие новой Конституции. Сроки Президентом определены жесткие: меньше месяца дается разработчикам Основного Закона и россиянам для осмысления. Кому и для чего нужна такая гонка? Об этом наш корреспондент беседует с народным депутатом Российской Федерации, кандидатом юридических наук Ю. Слободкиным.*

— Юрий Максимович, официально представлены два проекта — Конституционной комиссии, подготовленной Рабочей группой Олега Румянцева, и президентский.

— Вернее бы говорить о четырех проектах. Первый — официальный проект, представленный Конституционной комиссией, который поддерживал и Президент, кстати, председатель этой Конституционной комиссии. Недавно появился еще один проект, который преподносится в качестве президентского, — разработки Алексеева, Собчака, Шахрая, Туманова. А ведь есть еще один проект, который был разработан осенью 1990 года инициативной группой народных депутатов, в частности, депутатской фракции «Коммунисты России».

Наконец, 13 марта прошлого года был представлен проект Советской социалистической Конституции от имени Российской коммунистической рабочей партии.

— **В чем они?**

— Проект инициативной группы депутатов готовился три года назад и, на мой взгляд, непоследователен в определении экономической основы государства. В организации высших органов власти он сохраняет институт президентства. Время показало, что это наиболее опасный элемент высшей исполнительной власти, который постоянно порождает нестабильность в обществе, дезорганизует работу судебной и законодательной ветвей власти.

— **Но в западных странах президенты существуют и как будто не мешают демократии?**

— Это зависит от того, какое место Президент занимает в структуре высших органов власти. На Западе в результате длительной эволюции

---

<sup>1</sup> Правда. 1993. 19 мая.



сложилось равновесие ветвей власти, выработаны всевозможные механизмы, которые препятствуют усилению одной ветви по отношению к другой. У нас Президент с момента своего появления, к сожалению, тяготеет к установлению абсолютной единоличной власти по типу неограниченной монархии, которая сама творит законы и сама их исполняет, сама осуществляет правосудие. Не может он работать в рамках тех полномочий, которые определены Конституцией, они ему постоянно кажутся тесными.

— **Это зависит от личности нынешнего Президента или это особый менталитет России?**

— Я думаю, что в условиях нашей страны в психологии народа очень сильны царистские настроения, ориентирующиеся на сильную личность.

— **Неслучайно, видимо, сейчас потянулись к Сталину, поговаривают о монархии — дескать, нужно кому-то навести порядок, вывести страну из кризиса, провала. Но вот парадокс: Ельцин требует и получает все больше власти, а порядка все меньше.**

— Дело в том, что в условиях нашей страны сейчас авторитарная власть может установить лишь порядок фашистского типа, опирающийся на полукриминальные и криминальные структуры. Надо учитывать, что служит социально-экономической базой нынешней власти. Основы для нормального функционирования института президентства нет и не будет еще, наверное, многие десятилетия. Это очевидно, поскольку формирование класса предпринимателей (причем за счет компрадорской буржуазии — по-другому в наших условиях и не может быть) происходит в основном преступным путем. А Президент ставит задачу обеспечить становление этого класса предпринимателей. Следовательно, сама президентская власть со всеми ее структурами вольно или невольно приобретает криминальный характер.

— **А конкретно по проекту, представленному Президентом, можно угадать эту опасность?**

— Разумеется. По существу Президент хочет быть отцом нации, высшим арбитром. Он хочет играть роль человека, на котором замыкаются все формы и ветви власти. Не все монархи обладают таким комплексом прав. Словом, заказанный проект, ориентированный на нынешнего Президента, с его амбициями.

— **Заказанный кем?**

— Прежде всего, теми социальными силами, которые служат международному спекулятивному капиталу и выражают его интересы. Заказан

и международными политическими силами, желающими видеть у власти в России человека, с помощью которого они могут добиться всего.

— **Значит, президентский проект враждебен и опасен России?**

— Он, по существу, направлен против России, против ее будущего, против ее народа. В случае принятия этого проекта Россия будет отброшена назад как минимум на два с половиной столетия как в государственном, так, естественно, в экономическом развитии — предполагает дробление экономического комплекса, возвращение, по сути, к натуральному хозяйству. Боюсь, что сеятель с лукошком в бывшей мощной державе кому-то очень греет душу.

— **Конституционная комиссия, ознакомившись с президентским проектом, очень удивилась: чем Президент недоволен, ведь проекты совпадают на 60 процентов!**

— Даже больше. У них единственное различие — в структуре организации и соотношении органов власти. Президентский — за институт президента, румянцевский — за парламентскую республику. Все остальное мало чем разнится. Им свойственно этакое многословие о личных правах и широте свобод. В обоих проектах выхолощены социально-экономические права. Если человек лишен элементарного гарантированного права на труд, то всякого рода рассуждения о свободе личности ничего не стоят, потому что их невозможно реализовать.

Можно так определить: проект Конституционной комиссии отличается большим либерализмом, а президентский — крайне реакционен. Он защищает интересы буржуазной реакции, которая почувствовала вкус власти и намерена использовать Основной Закон для открытого подавления всякого инакомыслия.

— **Значит, проект Конституционной комиссии тоже враждебен России?**

— К сожалению, это так. На заседании комиссии 7 мая я выступил и предупредил, что оба проекта не отвечают национальным интересам нашей страны.

— **Вернемся к двум другим проектам — инициативной группы и проекту от РКРП.**

— Я работал в обеих группах. В этих проектах тоже много общего, их легко можно объединить. В проекте РКРП в основу экономического строя положены подлинные интересы народа. Они могут быть обеспечены только при приоритете общественной собственности на основные средства производства. Это не исключает и другие формы — возможность развития индивидуального хозяйства, право на занятие индивидуальной трудовой деятельностью, создание семейных хозяйств, семейных предприятий.

А в системе же органов власти мы сохраняем власть Советов. Если Советы будут уничтожены, то невозможно гарантировать власть народа. Неслучайно Ельцин постоянно обрушивается на Советы — это препятствие на пути к диктатуре.

— **Теперь задача — объединить эти проекты. Кто будет это делать? Допустим, в конце концов, создадите прекрасный объединенный проект, но как граждане о нем узнают?**

— В этом и будет главная трудность. Наиболее приемлемый для народа проект вряд ли будет принят официальным большинством Конституционной комиссии или Верховного Совета.

— **А что тогда делать? Есть еще опасение: отвергнув президентский проект, примут все-таки румянцевский. Возможно, президентский и появится, чтобы отвлечь внимание и под шумок навязать эмоциональному народу давно уже определенный.**

— Такая опасность реальна. Пугая диктаторским, примут проект помягче, но он не менее антинародный! Дело в том еще, что многие депутаты, входящие в блок «Российское единство», не имеют четкого ориентира: какой же все-таки должна быть экономика нашей страны.

Они понимают, что избранный путь приватизации — это расхищение общенародной собственности и формирование класса компрадоров. Но в то же время страдают антикоммунистическим, антисоциалистическим и антисоветским комплексом и хотят найти какой-то третий путь. Но нет его: или они принимают предлагаемую нами организацию экономики на социалистических принципах, или пойдут на компромисс и примут модель экономического развития, которую предлагают сторонники буржуазной реставрации.

— **И как же дальше действовать? Президент, по сути, устраивает конституционную гонку?**

— Ситуация осложняется из-за того, что Верховный Совет, большинство депутатов на протяжении двух с половиной лет сотрудничали с Президентом в полном взаимопонимании. Они начали осознать себя лишь с осени прошлого года. А это ослабляет возможности депутатского корпуса. Я лично не исключаю, что будет навязан какой-либо компилятивный проект.

— **Какой же выход? Может быть, повременить с принятием новой Конституции — это ведь не предмет первой необходимости, с ней в магазин не пойдешь, ею дому не загрузишь.**

— Действительно, самый лучший выход — отложить принятие новой Конституции до более спокойных времен. Невозможно принимать Основной Закон, когда в обществе социальные конфликты обострены

до предела. Понятно, власть предрержащим нужна новая Конституция, чтобы заковать общество в корсет и с его помощью удержать социальные страсти. Но вряд ли это принесет желаемые результаты. Ясно, что этот корсет будет разорван, поскольку он не является следствием естественного общественного развития, в том числе естественного конституционного процесса.

— **Не идеализируете ли Вы общество? Может быть, обществу все равно?**

— Нет. Многие уже понимают, что речь идет не просто о новой Конституции, а об изменении базы, на которой строится их повседневная жизнь. Мне думается, многие осознают, каких прав их лишают.

— **Собраны подписи за референдум о Советской Конституции. Он может сыграть какую-то роль?**

— Миллион подписей (надеюсь, они есть) — это конституционная основа, чтобы провести референдум по этому проекту.

*Беседовала Валентина Никифорова*

## **Конституционное поле чудес<sup>1</sup>**

*Прошли Съезды, референдум, жаркие праздничные демонстрации, но «конфликт властей» не прекращается. Теперь страсти кипят вокруг двух проектов новой Конституции. В очередной раз нам предложено выбрать, что лучше. Споры разгораются с каждым днем все сильнее.*

*А. Собчак, мэр Санкт-Петербурга*

Почему сегодня России нужна новая Конституция? Тут есть соображения политического плана, связанные с необходимостью юридического и правового оформления новой российской государственности, сохранения единства и целостности страны. Нынешнее состояние Конституции не дает нормально работать ни Правительству, ни местным органам власти.

Есть и юридические основания, по которым мы просто не обойдемся без принятия нового Основного Закона. Если посмотреть на то, что было проделано Съездом народных депутатов с Конституцией РСФСР 1972 года, то можно увидеть невообразимую смесь противоположных взаимоисключающих положений.

---

<sup>1</sup> Неделя. 1993. № 20.

<sup>2</sup> Так в оригинале. — *Примеч. ред.*

И мы сейчас наблюдаем, как различные политические силы общества используют мешанину самых разнообразных норм, чтобы, как дубинкой, бить своих оппонентов. При этом они клянутся на верность конституционным нормам (непонятно, каким именно) и говорят о необходимости оставаться на «конституционном поле».

Меня как юриста особенно забавляет вот это последнее понятие. Некоторые наши деятели из ВС явно хотят собрать с такого поля политической урожай.

В президентском проекте собрано, на мой взгляд, все лучшее, что было в предыдущих самых разнообразных проектах. Критики данного варианта почему-то не обращают внимания на его сердцевину и главное отличие — гарантию прав и свобод личности, которые не могут быть отменены.

Что касается боязни того, что слишком много власти сосредоточивается в руках Президента, то хочу подчеркнуть важное обстоятельство. По сути, у главы государства появляются два основных полномочия: назначать референдум и распускать парламент. Подобные нормы заложены в конституциях многих стран мира. Зато Президент лишается немалых преимуществ как глава исполнительной власти по нынешней Конституции.

***В. Селюнин, публицист***

Проект, предложенный Б.Н. Ельциным, родился в особой политической обстановке, что наложило на него свой отпечаток. Явно виден перекокс в сторону президентской республики. Хорошо, если речь идет о Ельцине, но представьте себе на минуту, что в результате народного волеизъявления к власти приходит Жириновский.

...По новому проекту никто не сможет остановить его, когда он решит отправить в отставку правительство и назначить «своего» премьер-министра и членов кабинета. В этом случае можно вообразить себе, например, Макашова и Лимонова в роли глав «силовых» ведомств. Идем дальше. Лидер ЛДП сразу же, как он это не раз обещал, вводит чрезвычайное положение в стране, начинает боевые действия в Чечне и Татарстане. Согласно Конституции такие права у него будут. Глубоко сомневаюсь, что в этом случае нам удастся сохранить демократию в России.

Думаю, что необходимо исключить из президентского проекта любую беллетристику. Взять хотя бы статью 45 о праве на жилье. Ведь прекрасно всем известно: нет у нас сейчас возможности обеспечить всех приличными квартирами. То же относится и к статье 46, где декларируется право на труд. Все равно будет безработица, никуда мы от этого не денемся, развивая рыночную экономику.

*Записал А. Мосесов*

*Интервью с В.Н. Степановым,  
председателем Верховного Совета  
Республики Карелия*

**«Мы будем жестко выступать против...» — <sup>1</sup>**

так говорит председатель Верховного Совета Республики Карелия Виктор Николаевич Степанов, с которым беседует ваш корреспондент.

**«Правда»:** Виктор Николаевич, уже обнародован состав так называемой рабочей комиссии для доработки проекта новой Конституции. Вы в числе ее членов. Стало быть, Президент России надеется на Вашу поддержку?

**В.Н. Степанов:** У многих создается впечатление, что раз попал в список, утвержденный Президентом, значит, человек подыгрывает ему. Но в действительности все намного сложнее. Радио России, каналы студии «Останкино», Российской телерадиокомпании с упорством, доходящим до неприличия, день и ночь твердят о повсеместной поддержке проекта новой Конституции в регионах, обнародуют всевозможные социологические опросы, в которых почти нет сомнения в правоте действий Бориса Николаевича Ельцина. Однако я с огромным нетерпением несколько суток ждал, когда же, наконец, доведут до сведения всего населения убийственную информацию о том, что высказали прямо в глаза Президенту России руководители одиннадцати суверенных республик нашей Федерации еще 12 мая. Не дождался такого сообщения.

Неделю почти замалчивался тот факт, что лидеры парламентов Башкортостана, Саха-Якутии, Мордовии, Удмуртии, Карелии и других республик отвергли ельцинский проект и считают его еще одним свидетельством упорного неприятия нынешних реалий Федеративного договора.

Я как участник этого совместного заявления и подписавший его, твердо убежден и том, что Россия стоит перед выбором: либо она, последовательно реализуя идеи и принципы Федеративного договора, становится демократическим федеративным государством, либо превращается в авторитарное государство.

Чтобы скрасить картину, «параллельно» совещанию с главами республик, состоявшемуся в Москве, в регионы направились С. Филатов, С. Шахрай и другие эмиссары — проводить кустовые совещания с представителями исполнительной власти. Мы в Карелии будем жестко вы-

---

<sup>1</sup> Правда. 1993. 20 мая.

ступать против этого, вырабатывая общую позицию Верховного Совета и Совета Министров республики.

**«Правда»:** События развиваются в таком стремительном темпе, подогреваются такие страсти, что в пятницу, 14 мая, Сергей Шахрай в телепрограмме «Новости» буквально заявил: «Если общество не воспользуется возможностями сейчас принять Конституцию, то в сентябре—октябре наступит состояние революции». Не страшновато ли?

**В.Н. Степанов:** В сентябре—октябре народ будет заниматься самым мирным делом — уборкой урожая, закладкой сельхозпродукции на хранение. Не надо свой народ запугивать своим же народом — развязыванием гражданской войны, революциями или еще чем-то. Есть определенная группа политиков, которым становится не по себе, если они не будут нагонять страх. В Конституции, кстати говоря, предусмотрена ответственность за такие действия.

Уж на какие только уловки эти политики не идут, а все тщетно. Почему? Народ мудрее их. Возьмем случай с референдумом. Масса пенсионеров, едва сводящих концы с концами, которым не нравится их сегодняшнее существование, все равно своими голосами поддержала курс президентских социально-экономических преобразований. Почему? Люди ставят выше своих личных жизненных интересов интересы целостности государства, не хотят раздора между властями и регионами. Только так можно оценить итоги референдума. А «демократические» средства массовой информации трубят и трубят о великой победе. Само поднятие этой темы — безнравственно! У меня вопрос: кто кого победил? Президент одной третью голосов победил 70 процентов других россиян? Это что, теперь оказалось население второго сорта? Может быть, о такой революции говорил С. Шахрай, чтобы поднять тех, кто голосовал за Президента, на тех, кто голосовал против него?!

**«Правда»:** Как же все-таки, на ваш взгляд, Виктор Николаевич, будут развиваться события по принятию нового ельцинского проекта Конституции?

**В.Н. Степанов:** Простые люди, общество, мне кажется, устали от шахрайств, от оболванивания. Но и среди тех лиц, кто непосредственно занимается конституционными делами в республиках, краях, областях, сейчас большое смятение. В чем дело? 2 ноября 1991 года после того, как Конституционная комиссия, возглавляемая Президентом, много месяцев работала над Основным Законом страны, когда его положения были утверждены на шестом Съезде народных депутатов России, Борис Николаевич на весь мир заявил следующее: «Представленный вами проект Конституции устремлен в завтрашний день и имеет глубокий новатор-

ский характер. Он содержит надежные правовые гарантии против тоталитаризма, против господства идеологии, против насилия, возведенного в ранг государственной политики. В целом, как мне кажется, подготовлен достаточно сильный документ, и можно и нужно уже сейчас выходить на финишную прямую его обсуждения и принятия»...

И что же? Все регионы на уровне специально созданных конституционных комиссий, на уровне областных, краевых Советов народных депутатов, на уровне Верховных Советов республик взялись за обсуждения, за дополнения и поправки. Прделана колоссальная работа, выработан за это время и принят в качестве основной составляющей для новой Конституции Федеративный договор. Словом, три года переваривали, скрупулезно работали и в Верховном Совете России, и в Конституционной комиссии, возглавляемой Президентом, и теперь вся эта работа охивается тем же Борисом Николаевичем, тем же Сергеем Шахраем. Как все это понять? Все эти игры на руку только тем, кто боится спроса народа за развал страны, кто любыми способами хочет удержаться у власти. Вряд ли республики пойдут на то, чтобы снова выполнять сизифов труд. Более того, новый президентский проект Конституции не пройдет, потому что в нем выхолены принципы Федеративного договора, не сформированы механизмы его реализации, много неясностей с положением краев и областей. Кто они такие? Суверенные субъекты Федерации или административные единицы? Не секрет, что большинство краев и областей по своей территории, потенциалу, населению превосходят республики и хотят иметь по меньшей мере те же права в развитии экономики, региональной политики, что и республики. Значит, процесс принятия проекта Конституции затянется. Соппротивление ему будет великое. Выход один: или реконструировать ныне действующую Конституцию, или постепенно, вдумчиво создавать из множества (а их более 20) один полновесный вариант, гибко устраняя сложные вопросы и с Чечней, и с Татарстаном, и со всеми другими регионами. И еще под новый вариант Конституции не существует правовых наработок, ни по уголовному кодексу, ни по гражданскому, ни по другим законам.

*Беседа вел Анатолий Минаев*



*А.Б. Сурков,  
народный депутат РФ*

### **Ботинок Слободкина<sup>1</sup>**

(отклик на «злобу дня»)

Бьют в глаза, как военные сводки нам  
Заголовки газет: гнев и боль, и укор...  
Я — обычная вещь, я — ботинок Слободкина  
Узурпатора Ельцина фотопозор.  
Пусть размер мой почти что игрушечный,  
Для предателя он динамита страшней.  
Я — сильней сапога с мясом пушечным,  
Может статься, и трубки Руслана сильней.  
Бьют в мозги киселевские хроники,  
Тащат Матушку Русь в чужеземный полон —  
Носовецкий костюмчик зелененький,  
На мундире Грачева нерусский шеврон.

*Июнь 1993 г.*

*У.Е. Темиров,  
народный депутат РФ,  
председатель подкомиссии  
по проблемам развития республик  
Верховного Совета Российской Федерации,  
координатор фракции  
«Суверенитет и равенство»*

### **Соблюсти баланс гарантий и интересов<sup>2</sup>**

Итак, мы имеем два проекта новой Конституции Российской Федерации. Президент Б.Н. Ельцин в последних заявлениях на совещании глав республик и глав администраций областей и краев справедливо отметил, что действующая Конституция России противоречит содержанию Федеративного договора. И это выдвигается как один из главных аргументов необходимости новой Конституции.

---

<sup>1</sup> Архив ФКР.

См. с. данной книги.

<sup>2</sup> Российская газета. 1993. 1 июня.

Однако парадокс состоит в том, что как предложенный Президентом новейший проект Конституции, так и проект Конституционной комиссии также не соответствуют положениям Федеративного договора и, более того, противоречат ему по целому ряду принципиальных положений. И сам факт механического включения Федеративного договора в оба проекта Конституции не разрешает это противоречие, ибо в статьях этих проектов, как и в статьях действующей Конституции, отсутствует суть положений самого договора.

Всем очевидно, что мы живем в полиэтнической стране, в которой исторически сложилось многонациональное государственное единство, в то время как идеология этих проектов, формально провозглашающая многонациональность, фактически базируется на представлении о России как о мононациональном государстве.

Отрицательная оценка практически всех республик проекта Конституции, подготовленного Конституционной комиссией, дана в Заявлении их руководителей 4 декабря 1992 года на седьмом Съезде народных депутатов. Аналогичная оценка высказана и депутатской фракцией «Суверенитет и равенство» на этом же Съезде.

К сожалению, проект Основного Закона, предложенный Президентом, не только не преодолел недостатки проекта Конституционной комиссии, но и, во многом повторяя, еще более усугубляет и усиливает их. И это не случайно. Дело в том, что в заявлениях и действиях ряда официальных лиц, общественных организаций, в средствах массовой информации давно и целенаправленно и, что очень важно подчеркнуть, некомпетентно противопоставляются права человека и права народов.

Составители проекта, сдав многие позиции по правам человека, закрепленные в действующей Конституции, полностью ушли от проблемы прав народов, ложно полагая, очевидно, что если в Конституции не будет ничего сказано о правах народов, то и не будет их в жизни.

Российская Федерация, заявляющая, что она возвращается в сообщество демократических государств, не может игнорировать эти основополагающие международные документы, отказать своим народам в праве на свободную реализацию своего национального суверенитета, национально-культурной самобытности и развития в соответствии с их историческими традициями.

Включение Федеративного договора в Конституцию предполагает последовательную реализацию его идей и принципов во всех других разделах Основного Закона. К сожалению, это не сделано. Поэтому содержание одного раздела не соответствует содержанию другого. По нашему мнению, составители проекта Президента умышленно уходят от последовательного проведения в нем многих принципиальных положений Федеративного до-

говора. Так, статьи первого раздела практически сводят на нет соответствующие положения Федеративного договора о государственной природе республик, их суверенитете, об их территориальной целостности.

Авторы проекта открыто игнорируют Декларации о государственном суверенитете республик, принятые в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации.

Во исполнение его, а также Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации федеральные органы власти уже подписали ряд соглашений с республиками, а в некоторых из них положения Федеративного договора и приложения к нему включены в Конституцию и новое законодательство, что, естественно, привело к повышению их государственно-правового статуса. В связи с этим возникает вопрос, насколько реалистично не замечать весь этот процесс кардинальных изменений в правовом положении республик, которые, безусловно, будут настаивать на соблюдении принципов и норм Деклараций о суверенитете и Федеративного договора.

Конфликтность возрастает и в связи с тем, что в новом проекте в отличие от действующей Конституции четко не проводится принцип ответственности и подотчетности исполнительных органов республик перед представительными органами власти, открыто дискриминируются Верховные Советы республик, их законы, существенно ограничивают уже имеющиеся сегодня права республик.

Этому во многом способствует заложенное в новом проекте резкое изменение баланса властей в пользу Президента России, превращающегося в «держателя» всех ветвей власти по горизонтали и по вертикали. Авторы проекта Конституции отбросили в сторону не только сдержки и противовесы федеральной исполнительной власти, чтобы оградить общество от концентрации власти в руках одного лица, но они отбросили и принцип добровольности разграничения полномочий федеральной власти и власти республик.

Поэтому не случайно, что в новом проекте настойчиво проводится принцип абсолютного верховенства Конституции и законов Российской Федерации без учета и тех полномочий, которые согласно Федеративному договору оставлены за республиками. А что касается совместного ведения федеральных властей и республик, то здесь тем более.

Значительное сужение прав республик, закрепленных в действующей Конституции и в Федеративном договоре, составители президентского проекта новой Конституции пытаются «компенсировать» тем, что 50 процентов мест в верхней палате Федерального Собрания предоставляют республикам и автономным образованиям. На первый взгляд это кажется большой уступкой, и это вызывает возражения областей и краев.

А на самом деле это не так. И вот почему. По действующей Конституции в Совете Национальностей сейчас республики и автономные образования имеют почти половину депутатских мандатов. И против этого никто не возражает, ибо это не создает каких-либо коллизий в национально-государственном устройстве Российской Федерации в силу того, что Совет Республики и Совет Национальностей равноправны. Следовательно, и в новой Конституции надо сохранить равноправие двух палат Верховного Совета, а не ставить одну палату выше другой.

Приведенные и те, которые не нашли еще отражения в данной статье, примеры говорят о серьезных недостатках президентского проекта Конституции. Аналогичными пороками страдает и проект Конституционной комиссии. Все это свидетельствует о продолжающемся сопротивлении реальному обновлению Федерации со стороны тех сил, которые до сих пор не понимают или не хотят понять, что развитие России как унитарного государства не имеет реальных перспектив.

Поэтому ни проект Президента, ни проект Конституционной комиссии в нынешнем их виде не могут служить добротной основой будущего Основного Закона многонационального федеративного государства. Такой проект, который бы учитывал не формально, а по существу Федеративный договор, еще предстоит разработать при обязательном участии экспертов республик и регионов.

Для этого, по нашему мнению, надо сначала разработать и принять Закон «О механизме реализации Федеративного договора», в который заложить важнейшие принципы природы Российской Федерации, формы и принципы его функционирования. Затем на их базе разработать и принять новый Основной Закон.

*Ю.А. Тихомиров,  
первый заместитель директора  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения,  
доктор юридических наук,  
профессор*

### **Конституция новой России: диалоги или монолог<sup>1</sup>**

Голос политика. Вспомним наиболее заметные проекты, выдвигавшиеся разными общественными силами. Съезд и Верховный Совет России с 1990 г. приступили к разработке проекта Конституции либерально-

---

<sup>1</sup> Независимая газета. 1993. 19 мая.

демократического толка. В апреле прошлого года седьмой Съезд народных депутатов одобрил концепцию конституционной реформы на базе проекта, предложенного Конституционной комиссией, и поручил Верховному Совету совместно с субъектами Федерации его доработать.

К осени был поднят другой «конституционный флаг» — обновлять действующую (она изменилась более чем на 80%) и не спешить с принятием новой Конституции. Повлияли, надо думать, разногласия властей и общественное недовольство реформами. Конституционный процесс замедлился и в глазах общества стал приобретать одиозный характер, особенно после отмены референдума об основных положениях новой Конституции.

И в итоге — девальвация Конституции как явления, как ценности общества, сопровождаемая нарушениями действующей. Сказалась слабость стратегии конституционной реформы, приведшая к конституционному кризису. Но ведь можно двигаться планомерно, имея в виду нормативные нововведения, перестройку законодательства, изменения институтов, освоение гражданами конституционных новаций. Увы...

Итоги апрельского референдума «подказали» окружению Президента, что пришло время укрепить свою власть принятием новой Конституции. И ее проект внезапно появился, а с ним и официальные комментарии о «мандате на учредительные действия», «о нелегитимности законодательной власти» и т.п. Позвольте, но такие истолкования не проистекают из смысла референдума и не дают оснований прямо вводить президентскую республику. Конституционные реформы проводятся и в республиках в составе Федерации, их представителями вносятся предложения к проектам. Не очень слышны, к сожалению, «конституционные голоса» партий и общественных движений, слабость многопартийной системы сказывается, а жаль...

Вот спектр общественных сил вокруг Конституции. Горько, что его многоцветность служит пока только этим силам — кто победит, чья власть будет сильнее и отодвинет другие власти. Важнее же с помощью Конституции способствовать консолидации общества, граждан. Дать ответ: какой государственный строй будет в стране, новый или с сохранением черт прежнего, какая экономическая система формируется и поддерживается, какой будет федерация, организация власти, как Конституция открывает путь и каким именно реформам. Пусть все слои общества осознанно отнесутся «к конституционному выбору» пути и целей.

А от возбужденных людей, т.е. «представителей всех слоев общества», наверняка услышу: я — за президентскую, а я — за парламентскую республику. Успокоим их: ведь жизнь каждого не сводится к оценке фор-

мы правления. И правильно, что в парламентском и президентском проектах на передний план выдвинут статус человека и гражданина. Причем в проектах много схожего — и закрепление права собственности, и свободы передвижения, и права на информацию. Значит, тут нечего спорить, главное — это гарантии прав и свобод, и в первом проекте они закреплены полнее и четче.

Досадно, что во втором проекте «отсутствует» гражданское общество. Надо сохранить «приобретение», содержащееся в парламентском проекте. Иначе статус гражданина опять, как и в действующей Конституции, «привязывается» только к государству и его органам.

Конституционный режим форм собственности, стимулирование труда и экономической свободы желательно полнее связать с социальной сферой. Увы, тут пробелы или скудные строки.

Из всех проектов выпадает вопрос о механизме участия России в мировом сообществе. Громкие слова в декларациях, программах и скудные конституционные строки не компенсируют процедур вхождения в союзы, содружества и иные межгосударственные объединения и выхода из них, выполнения взятых обязательств, отношения к актам международных организаций, ратификации и иных способов их признания, способов соотношения норм международного и внутреннего права. Без этих конституционных элементов трудно представить открытое демократическое общество.

Представители законодательной и исполнительной властей. Их нетерпение можно понять: парламентский проект Конституции сориентирован на баланс властей, второй — на президентскую республику. Разберемся спокойно и попытаемся увидеть общее в трактовке природы государства. Оно характеризуется как правовое, демократическое, федеративное, в одном случае еще и как суверенное, социальное, в другом — как светское. Как же раскрываются эти признаки?

Применительно к федеративному устройству парламентский проект исходит из большего уравнивания в правах разных субъектов. Президентский строже учитывает их специфику — и в этом есть свой резон — и воспроизводит полностью в разделе втором три федеративных договора. Правда, это приводит к некоторому дублированию раздела с главой 3 раздела первого — и тут, и там говорится о федеративности. И все же в общих случаях не хватает процедур согласования решений, рассмотрения споров. А их немало. Нельзя же за бортом Конституции оставлять механизмы совместных действий, например, введение Примирительной палаты.

Проекты конституций резко расходятся в устройстве верхнего яруса государства. Что же лучше для России — парламентская или президентская республика? Какой зарубежный опыт «перетянет» чашу весов? Ответ, думается, надо искать не только в том, кто быстрее вытянет страну из пропасти, но и в коренных истоках нашей государственности. Мне странно слышать и читать о традиционности президентства, о сильной исполнительной власти как единственной спасительнице и главном проводнике реформ. Но мы уже убедились в слабости реформ без их широкой общественной поддержки, без тщательной проработки концепций, стратегии и тактики проведения на всех уровнях, особенно на местах.

Зачем, ограничивая права парламента, рассуждать о соблюдении демократических стандартов Совета Европы, куда мы так стремимся? Для чего вместо съезда, стоящего сейчас как бы над властями (ст. 104 Конституции), давать президенту как главе государства право обеспечивать согласованное функционирование всех государственных органов (ст. 70 проекта)? К чему допускать его участие в создании судебных институтов (ст. 73, 124, 125)? Не возникнет ли опять «супервласть» вместо разделения властей?

Жаль, что в проектах исчезает регулирование статуса центральных органов управления, роль которых значительна. Не вполне ясны сочетания формул о самостоятельности республик в устройстве своих органов и о вхождении глав их исполнительных властей в единую исполнительную власть. Внезапная перестройка государственных институтов в Мордовии и Калмыкии дали два разных ответа с неодинаковой реакцией на них в Москве.

Да и в этом ли главное? По моему мнению, России лучше отвечает тип самоуправленческой республики, где территориальная самоорганизация снизу вверх (от местного и регионального самоуправления) давала бы реальную силу представительной демократии. Профессиональная самоорганизация — в сфере управления. Тогда должностные лица станут лишь помогать принятию решений на всех уровнях и исполнять их.

И тут уместно пригласить к разговору юриста. Ведь конституция является основным законом, значит, она должна отличаться высочайшей правовой культурой и быть мерилем наших действий. Шаги вперед сделаны. В парламентском проекте верховенство права признано в качестве одной из основ конституционного строя, предусматривается институт уполномоченных по правам человека, в президентском — запрещено издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека, предусмотрено принятие восьми конституционных законов (это — новшество).

В то же время во всех известных нам проектах, включая вышеназванные, не выявлены четко свойства собственно конституции. И отсю-

да такие юридические огрехи, как стирание граней между Конституцией и текущими правовыми актами по некоторым объектам регулирования. Вместо норм нередко декларативные положения, неточны способы конституционных отсылок-связей с другими актами. Уже сейчас надо продумать, какие законы принять быстрее — о выборах, о партиях и др., как менять законодательство после вступления в действие новой Конституции. Имеет смысл отказаться от стереотипа, согласно которому о законе и законодательном процессе говорится в главах об органах. Опять примат власти? Где же верховенство права? Не лучше ли в отдельной главе закрепить принципы правотворчества и элементы правовой системы, способы укрепления законности?

Ответим и на вопрос, который легко решают политики. Дескать, одна из властей получила в результате референдума признание своей легитимности, а другая — нет, и ее корни произрастают «из советского прошлого». Отказ же избирателей проводить досрочные выборы означает сохранение мандата властей до истечения его срока. Президент не получил учредительную власть, которая может принять Конституцию, перестроить институты и т.д. Такая юридическая путаница порождает ненужные столкновения властей и противостояние людей. Ведь есть понятие правопреемственности, в том числе и конституционной. Без нее неизбежны правовые вакуумы, которые не украшают государство. Легитимность нельзя подтверждать произвольными актами, она сейчас «общеконституционная». Ведь поддержка курса реформ не означает полного низведения «побежденных властей» до уровня второстепенных и зависимых. Не об этом был референдум.

Какие выводы напрашиваются после этих диалогов?

Первое. Нельзя вводить новый конституционный порядок, попирая действующий. Ведь можно так поступать каждый раз, при любой конституции. Конституция — важнейший программный, юридический и аналитический документ, и его надо готовить и принимать взвешенно.

Второе. Не следует отвергать работу над проектом Конституции, проведенную Верховным Советом. Председатель Конституционной комиссии, соглашаясь ранее с ним, может предложить теперь комиссии для рассмотрения и второй проект. Лучший вариант будет итогом сопоставлений, а не разделения лагерей, не скрытых и внезапных маневров, а плодом публичной деятельности.

Третье. Нужны дополнительные научные разработки и обсуждения вместе с субъектами Федерации проблем представительства последних в федеральных органах, устройства властей и их взаимодействия.



Четвертое. Необходимо еще раз продумать, какой путь обсуждения и принятия Конституции будет законным и оптимальным. Референдум по основным ее положениям лучше временно-учредительного органа с позиций общества, поддержки ее гражданами, а не отдельными структурами и группами. Людей надо убедить, и тогда реализация конституционных положений станет их делом.

## **Будущая Конституция: разные точки зрения<sup>1</sup>**

### **Прогулки по конституционному полю**

*После апрельского референдума Председатель Верховного Совета РФ Р. Хасбулатов опечалил весь мир заявлением — Россия раскололась. По мнению других, раскол действительно произошел, но не в России, а в высших органах власти. Вице-президент отвернулся от Президента, верные помощники спикера — его замы — публично отреклись от своего начальника. Думается, что предлог для раскола — вовсе не референдум, а проект Конституции, принятие которой уведет в небытие многих персонажей нынешнего политического спектакля. Кто-то этому сопротивляется, кто-то меняет мировоззрение. Наши корреспонденты А. Угланов и А. Жданкин отправились на конституционное поле, чтобы подтвердить или опровергнуть эти предположения.*

**В.С. Соколов,**  
*Председатель Совета Республики  
Верховного Совета России*

Президентская Конституция — Конституция, дарованная монархом. Отвергать Президента нельзя, но ведь он сам — председатель Конституционной комиссии. В ноябре 1992 года, когда готовился седьмой Съезд, он направил депутатам обращение с просьбой перенести Съезд на май—июнь с единственным аргументом: главная задача Съезда — принять Конституцию, а он как глава Конституционной комиссии этот вариант на Съезд не может предложить. Кто кого подстегивает? Тем более проект, выработанный Конституционной комиссией, был принят за основу шестым Съездом. Было принято постановление, согласованное с Президентом, что в декабре 1992 года созывается Съезд специально

---

<sup>1</sup> Аргументы и факты. 1993. № 20 (май).

для принятия Конституции. Как же можно обвинять Съезд в нежелании принимать Конституцию?

Я глубоко убежден, что вопрос с Конституцией надуман для отвлечения внимания от проблем экономики, потому что ныне действующая Конституция при всех недостатках позволяет проводить экономическую реформу любой радикальной направленности: вопросы частной собственности на землю решены, вопросы многоукладности, разделения властей — тоже.

Президентский проект вводит даже не конституционную монархию, а просто монархию. Кто-то очень точно сказал, что из всех форм правления самая эффективная — просвещенная монархия. Но беда в том, что после просвещенного монарха наступает такая дикость!

*С.М. Шахрай,  
заместитель Председателя  
Правительства России*

Готов согласиться, что это проект монархической Конституции, но монархом выступает сам народ: прямыми выборами граждане избирают парламент, прямыми выборами сами граждане выбирают президента, они же избирают органы власти республик, краев и областей, наконец, сами же жители, граждане избирают органы местного самоуправления.

Проект Конституционной комиссии — неплохой текст, но в процессе совершенствования он дошел до стадии, когда приобрел абсолютно неработоспособный характер, рыхлый. При отсутствии многопартийной системы в нашем обществе пытаться построить выборы парламента на многопартийной основе — значит «облагодетельствовать» Россию неработоспособным парламентом.

Президентский проект — проект сильной государственной власти с четким балансом властей, Президент не возглавляет исполнительную власть, у него всего три функции. Первая — быть арбитром между парламентом и правительством (если возник правительственный кризис). В этом случае президент может назначить новые выборы парламента и правительства. Вторая — быть гарантом единства российского государства. Для этого президент избирается всем населением и наделяется правами в отношении субъектов Российской Федерации, которые не позволят никому разорвать единство и целостность российской государственности. В официальном проекте Конституционной комиссии этого нет. Третья функция — быть гарантом Конституции и прав человека. Президентский проект унифицировал государственную власть на федераль-

ном уровне: вместо двухголового образования «Съезд — Верховный Совет» — один сильный законодательный орган. Вместо двухголовой исполнительной власти — президент и правительство (их полномочия не разграничены) — один сильный орган исполнительной власти — правительство, которое возглавляет систему исполнительной власти.

Судебная власть вообще может возникнуть только в результате согласия между президентом, который предлагает кандидатуры судей, и парламентом, который их избирает.

Судя по выступлениям, проект просто не читали.

*С.А. Филатов,  
Руководитель Администрации Президента РФ*

### **Хватит словесной тины**

Нет ничего плохого в том, чтобы объединить рабочие группы, разрабатывающие разные проекты Конституции. Но я боюсь, что в этом случае депутатской стороной опять будет все заболтано и утонет в словесной тине. Скажут — давайте не торопиться, примем через год—другой, другим парламентом.

Но больше ждать нельзя. Недавно, например, глава Тамбовской администрации, где появилось немало фермерских хозяйств, рассказал, что фермеры пока не строятся — ждут определенности с Конституцией. И таких примеров в России множество.

Законодатели заморозили конституционный процесс и усиленно занялись укреплением всевластия Советов. Так что наиболее приемлемый путь — принятие Конституции на референдуме или серией референдумов, а не съездом. Народ высказал ему недоверие, и принятие Конституции Съездом будет неуважением ко всем гражданам РФ.

Если говорить о критике проекта, то дело, вероятно, в амбициозности авторов других проектов, которым хотелось бы войти в историю. Так было в свое время с гимном Советского Союза. Человек хотел войти в историю, написав известный текст.

Почти все критики выбирают нечестный большевистский прием. Они присваивают объекту критики какой-то ярлык, меткое, дискредитирующее название и строят вокруг этого свою пропаганду. Если надо дискредитировать Шахрая, значит, надо сказать, что Конституцию он разрабатывал под себя, в надежде стать президентом. Если наш проект надо дискредитировать и привлечь внимание к той Конституции, которую делали Конституционная комиссия и ВС, значит, надо сказать, что эта Конституция сделана под Ельцина. Но ничего подобного! Мно-

говластие или коллективная власть, которая есть в государстве, не способствует нормальному развитию общества. Коллективная власть — это коллективная безответственность. У нас же есть персонально высвеченная фигура, которой доверяет народ, которую выбирает народ. Если мы все это понимаем, то найдем путь, который бы дал возможность принять Конституцию, и не создадим тупиков. Тупик — это рождение войны.

**В.Д. Зорькин,**  
*Председатель Конституционного Суда РФ*

### **Все созрели**

После референдума конституционный процесс может пойти в том или в другом направлении. Текст Конституции может быть использован для определенной политической линии. Если на согласие, значит, нужно взять эти два проекта, раз уж они появились, и двигать их к согласованию в том направлении, которое было дано народом на референдуме, — за центризм, за развитие по мирному реформистскому пути в сторону реформ. Если иметь в виду президентскую республику, то это сильные полномочия президента, уравновешенные сильным парламентом и независимой судебной властью. Лично мне кажется, что это был наиболее желательный путь развития.

Если говорить о Конституционном совещании, то наступило время, когда все участники политической жизни — центральная власть, политические партии, республики, регионы — должны задуматься о судьбе России. Нужно найти согласие. Может быть, это уникальный случай сплотиться вокруг проекта Конституции для того, чтобы принять, ну, если не идеальный, то по крайней мере оптимальный вариант. Тогда ни у кого не будет предлогов и ссылок на то, что приняли плохой текст Конституции. Значит, живите по нему.

Часто говорят — Съезд не примет новую Конституцию. Это предположение. Давайте попробуем этот путь. Если не примут — тогда другое дело, там будет видно, как дальше. Но мне кажется, что с учетом ситуации все созрели для принятия Конституции, не только для этого. Я считаю, что Конституцию принимают, чтобы по ней жить. А жить по ней — значит пойти на перевыборы. Должны прийти новые депутаты и новый президент.

**О.Г. Румянцев,**  
*ответственный секретарь  
Конституционной комиссии РФ*

### **Грядет тирания**

Сколь бы сладкие речи о демократии, свободе, о новой России ни лились со Старой площади и из «застенок» Кремля, ясно, что Конституция, навязанная обществу, просуществует очень недолго. Франция имела череду конституций, которые каждый раз навязывались вновь приходящими правительствами. То же самое происходило в латиноамериканских странах: в Доминиканской Республике, например, было 36 конституций.

Три года работы Конституционной комиссии — это два месяца работы над созданием собственно проекта и три года его совершенствования, сопряжения с интересами самых различных социальных групп, политических партий. Сегодня официальный проект является текстом действительно общественного договора. Власть в нем строго ограничена, гражданскому обществу гарантируется действительно свободное развитие.

Проект Президента партиен, это сугубо политизированный проект, направленный на разрешение сегодняшних проблем. Не нравится парламент — доведем его до такой степени унижения, что получится законсовещательное собрание. Следующие поколения россиян могут не получить единой федеративной России, могут жестоко разочароваться в самом содержании президентской республики, потому что проект написан не просто под сиюминутные плечи Ельцина или под наследника «престола». Он написан с исключительно коварным нарушением всех основ принципа разделения властей: глава государства — президент — одновременно является главой исполнительной власти, руководит правительством, может приостанавливать законы, является арбитром в отношениях между федерацией и ее субъектами, арбитром в спорах между ветвями власти в самих субъектах, является законодателем, поскольку принимает указы, равные по силе законам. Это невиданное покушение на принцип разделения властей, на основы парламентаризма, на независимость судебной власти. Это подается с радостными воплями, как вершина мысли. Об этом проекте нельзя сказать, что он рождался в муках, а официальный проект и рождался в муках, и согласовывался в муках, и вызрел сегодня, как хорошее вино. Президентский проект — скороспелка.

Тирания, видимо, будет осуществлена, поскольку Ельцина и Шах-рая сейчас вряд ли что-то может остановить.

*Р.Г. Абдулатипов,  
Председатель Совета Национальностей  
Верховного Совета РФ*

### **Мина под Россию**

Все клянутся в верности Федеративному договору, что он будет включен составной частью в Конституцию. В президентском проекте принцип федерализма не расшифровывается, по сути, проект не считается с федерализмом. В статье 4 записано, что распределение полномочий идет между Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами федерального значения. Это полное непонимание концепции Федеративного договора. Получается, что республики, края, области не являются Российской Федерацией. С ними надо будет заключать договоры, как с иностранными государствами. Это развал государственности. Мы же, наоборот, сохранили российскую государственность полностью. Речь идет о разграничении полномочий в одной сфере — по вертикали, между органами власти центральными и органами власти на местах.

В президентском проекте закладывается мина, когда любая республика, любая автономная область может потребовать заключения горизонтального договора, как между двумя равными субъектами, такого, как навязывается нам Татарстаном.

Но не считаться с вариантом Президента тоже нельзя. Предварительно мы договорились с ним, что формируется Консультативное конституционное совещание: по одному представителю законодательной и исполнительной власти от регионов, от Президента, от Верховного Совета и от Конституционной комиссии и по одному человеку от общероссийских партий. Это совещание готовит согласованный вариант и предлагает варианты принятия. Первый раз такое предложение Верховный Совет не принял, но, я думаю, его просто нужно лучше разъяснить. Две конституции — две платформы под гражданскую войну. Мы обречены на согласие, иначе мы обречены на гибель.

*С.С. Алексеев,  
доктор юридических наук,  
член Президентского совета*

### **Распространяется неправда**

Президентский проект замышлялся как интегрированный — сводящий воедино все ценное и конструктивное, что содержится в других

проектах. Официальном, подготовленном С. Шахраем, фондом «Реформа». С самого начала в нем было заложено стремление к согласию.

У Президента нет ни права вето, ни непосредственно властных функций. Он издает указы, но в пределах своей компетенции. Законодательных функций у него нет. Исключительные права законодательства — у Федерального Собрания. Судебных функций — никаких, он лишь представляет кандидатов на высшие судебные посты, но так принято во многих странах мира. В США, например, Президент представляет кандидатуры членов Верховного суда, а сенат их одобряет или нет. Наш парламент сам выдвигает, сам же и назначает. Распространяется неправда, что Президенту даны диктаторские полномочия. Нужно просто читать закон.

Всем своим духом эта Конституция нацелена на то, чтобы в обществе торжествовало настоящее современное право. Федеральное Собрание издает законы, Конституционный Суд принимает решения о конституционности актов, которые являются окончательными и обжалованию не подлежат. Независимое правосудие нацелено на защиту прав и свобод человека, а не на разборки между властями. Все это — опорные точки для создания современного права, при котором власть неизбежно носит умеренный и контролируемый характер.

Съезд не имеет права принимать Конституцию. Единственный, кто имеет право предложить механизм ее принятия, — Президент. Он получил на референдуме доверие народа.

*И.В. Константинов,  
народный депутат РФ*

### **Никакой поддержки!**

У президентского проекта одна любопытная особенность: президент одновременно имеет право формировать правительство и распускать парламент. В государствах, именуемых демократическими, за президентом закреплено только одно из этих двух прав. Поэтому проект можно назвать проектом выборной конституционной монархии. Выборы, видимо, будут проходить только один раз — первый.

Вся полнота власти сосредотачивается в руках одного лица, которое приобретает беспрецедентные в цивилизованном мире полномочия. Верховный Совет поступил мудро, отказавшись принимать участие в Конституционном совещании, освящении явно незаконных действий. Надеюсь, что парламент уберется и дальше от таких решений, которые ему предлагал Н. Рябов. Мы должны занимать твердую позицию — никакой под-

держки ельцинскому проекту. Если у него хватит наглости вводить Конституцию указом, пусть попробует. Посмотрим, что из этого выйдет.

Что касается Н. Рябова, то позволю себе заметить, озираясь на пройденный им политический путь, что никакой позиции у Николая Тимофеевича не было и нет. У него всегда была конъюнктура.

**Н.Т. Рябов,**  
*заместитель Председателя  
Верховного Совета РФ*

### **Играем в поддавки**

Мы можем иметь еще десять проектов, разбирать ту или иную их статью, подвергать их всесторонней, подчас уничижительной критике, но дело от этого с места не сдвинется. Сегодня главной темой становится проблема процедуры принятия новой Конституции. В этом смысле я сторонник того, чтобы процедура предусматривала учет интересов тех, кто так или иначе составляет, представляет Российское государство сегодня.

Я бы не стал уделять президентскому проекту определяющее внимание. Его следует рассматривать и оценивать в том смысле, что он придал динамику конституционному процессу. Смею надеяться, что Президент проявит большую мудрость, если в ближайшее время выступит с официальным обращением, в том числе и к Верховному Совету, к субъектам Федерации с приглашением совместно работать в рамках Конституционного совещания, задача которого — не принятие Конституции, а подготовка и согласование текста ее проекта.

Если федеральные власти выступят едино с единой целью, в единой команде, то быстрее можно будет найти общий язык и с субъектами РФ. Если мы начнем играть с ними в поддавки, а этот процесс объективно уже начался и со стороны Президента, и со стороны Верховного Совета, — никто от этой игры не выиграет. Хотя иллюзорно, конечно, создается впечатление, что «поддавки» на руку субъектам Федерации, многие из них понимают пагубность такой линии, такого процесса.

*Р.С. Итак, «конституционное поле» начинает приобретать некие очертания. Даже критики спорят лишь о деталях. Между тем наиболее острый момент государственного строительства многонациональной России тщательно не прописан — это проблема языка. А любой нерусский, живущий в стране, только тогда ощутит себя россиянином, если у него даже мысли не возникнет о том, что его ущемляют в желании говорить, читать, учить детей на родном языке. Еще одна важная проблема — представители Пре-*



*зидента в регионах. Вряд ли субъекты Федерации, да и органы местного самоуправления смирятся с присутствием за спиной «глаз и ушей» Москвы. Вместе с тем западные правоведы, вряд ли заинтересованные в возрождении тирании в России, отмечают, что сильная президентская власть необходима нашей стране, переживающей серьезные изменения. Это не противоречит демократии и оправдано опытом, например, Франции.*

**С.А. Филатов,**  
*Руководитель Администрации Президента  
Российской Федерации*

### **Власть и согласие<sup>1</sup>**

Похоже, наше общество приучают к мысли, что обстановка политической нервозности и накал страстей вокруг вопроса о власти есть нормальное состояние современной жизни в России. Последние тому примеры — споры, разгоревшиеся вокруг прошедшего референдума и проекта Конституции.

В чем же суть разногласий, породивших последнюю вспышку политических страстей? После выражения народом на референдуме доверия президенту Б.Н. Ельцину и его курсу на реформы логично ожидать от Президента новых энергичных шагов навстречу пожеланиям народа. Но для этого он должен иметь возможность проводить свой реформаторский курс, а эту возможность ему смогут предоставить только новая Конституция, прекращение саботажа президентских инициатив со стороны представительной власти.

До тех же пор, пока Президент ограничен в возможности следовать своим курсом, он, по существу, не может быть и ответственным за него.

Если бы нынешние противники Президента действительно хотели выполнить волю народа, выраженную им на референдуме, то они должны были бы уйти в отставку и возглавить оппозицию вне власти. Однако вместо отставки они вновь навязывают обществу опасный виток политической борьбы и конфронтации в надежде, видимо, вновь завладеть инициативой и властью. В своей борьбе за власть они перешли допустимый нравственный барьер.

Теперь предметом борьбы стал проект Конституции. В нее, как и прежде, втягиваются Советы всех уровней, различные прокоммуни-

---

<sup>1</sup> Известия. 1993. 27 мая.

стические политические партии и общественные объединения и сам Верховный Совет.

Еще совсем недавно руководство Верховного Совета убеждало общество, что нам не нужна новая Конституция, заявляя при этом, что мы прекрасно проживем и по старой. Но события недавних дней показали, что подавляющая часть общества сегодня твердо заявляет — новая Конституция нужна.

Эволюция этого вопроса такова. Еще на шестом Съезде народных депутатов у исполнительной и законодательной ветвей власти выявился разный взгляд на характер и способы претворения экономической реформы. Поначалу эти противоречия затрагивали вроде бы сугубо экономические проблемы. Однако скоро борьба, завязавшаяся вокруг реформ, переросла в схватку политическую и борьбу за власть. Особенно непримиримый характер она приняла накануне и в ходе работы седьмого Съезда народных депутатов. Именно здесь была сделана попытка превратить президента в формальную фигуру, которая ничего не определяет и не решает, а правительство полностью подчинить парламенту. Вопросы экономической реформы были забыты, а общество подталкивалось к возврату, к худшему варианту прежней политической системы. Как в этом случае не вспомнить немецкого публициста и поэта XVIII века Иоганна Зейме: «В некоторых государствах законность облачают в такую форму, что она становится ужаснее беззакония».

Сегодня в стране реальное двоевластие, а фактически обстановка безвластия, разорительная для общества и угрожающая основам государственности. Эта обстановка еще более усугубилась в результате работы двух подряд внеочередных Съездов — восьмого и девятого. Терпеть и дальше сложившуюся во властных структурах ситуацию стало во вред обществу и государству. Тем более что всем ясно, что расстановка сил в депутатском корпусе сегодня не отражает реальную расстановку сил в обществе. Эту неадекватность нужно было обнаружить, напрямую обратившись к мнению народа.

В вопросах, вынесенных на референдум, в самом характере их формулировок, принятых девятым Съездом, отчетливо проявилось желание депутатского корпуса в очередной раз дискредитировать и Президента, и проводимые им вместе с Правительством реформы.

Референдум позади, его политические уроки настолько очевидны, что, казалось бы, уж теперь-то те, кто так жаждал монопольного и безграничного владения всей полнотой власти в стране, прекратят наконец бессмысленную, изматывающую силы и нервы борьбу и встанут на путь поиска национального согласия и конструктивного сотрудничества.

Но буквально на следующий день после референдума, еще не получив официальных данных о его итогах, на заседании Президиума Верховного Совета Р. Хасбулатов сказал: «Он (референдум) не выявит ни побежденных, ни победителей, а осуществит лишь раскол общества. Кто эту цель преследовал — ее достиг». Любому непредубежденному человеку совершенно очевидно, что такая предвзятая оценка является явным извращением реальных итогов референдума и не ставит никаких иных целей, кроме как, во-первых, обосновать дальнейшие агрессивные действия депутатского корпуса и, во-вторых, скрыть действительно выявившийся раскол, но только не внутри общества, а между Верховным Советом, Съездом, с одной стороны, и обществом, с другой.

Когда подобными высказываниями пичкают людей не раз и не два, а ежедневно, в огромных, не поддающихся никакому разумному объяснению дозах, поневоле закрадывается подозрение: не делается ли это с далеко идущими целями, не инспирируют ли определенные круги в нашем обществе раскол россиян на «наших» и «ненаших», на «союзников» и «врагов»?

Результаты призыва «расколоть общество» не заставили себя ждать: подтверждение тому — трагические события 1 Мая в Москве, к которым, по некоторым данным, были заранее подготовлены боевики.

Главнейшая политическая задача сегодня — преодолеть наконец двоевластие. Приняв новую Конституцию, приступить к созданию нового общества, дав народу необходимые гарантии для спокойной нормальной жизни и мирной работы.

Проект Конституции, подготовленный Конституционной комиссией и в основном одобренный на шестом Съезде, находился в фактически замороженном состоянии. Вероятно, потому, что действующая Конституция, после сотен поправок и перелицовок, соответствует интересам нынешнего руководства Верховного Совета и послушного его воле агрессивного большинства Съезда.

Президентский проект Конституции навсегда отбивает охоту «позавлекаться» с Конституцией у не в меру «игривых» законодателей и тем самым делает невозможным произвол, подрывает последние остатки тоталитарной государственности, позволяет сохранить и упрочить Российское государство. Если этого не сделать сегодня—завтра, Россия может просто рассыпаться на куски, рассыпаться только потому, что нормы унитаризма, закрепленные в ныне действующей Конституции и нашедшие отражение в разработанном Конституционной комиссией проекте, стали тесны нашей Федерации.

Но как раз этого-то и не хотят допустить оппоненты президентского проекта Конституции, им «вдруг» позарез оказалось необходимо вынести парламентский проект Основного Закона на обсуждение.

Спору нет, за обоими этими проектами кроется огромная работа, проделанная как профессионалами-юристами, так и наиболее грамотными и подготовленными депутатами. Проекты во многом схожи, в оба проекта составной частью входит Федеративный договор, в них содержится большое число взаимоперекликающихся, а то и буквально совпадающих статей. И все же президентский проект отличается от парламентского своей концептуальной цельностью и завершенностью — это отмечают сегодня почти все, кто принимал участие в региональных совещаниях от 83 субъектов Федерации.

Президентский проект органично объединяет все позитивное, что наработано и мировым, и нашим собственным опытом государственного строительства. Концепция проекта — права человека, реальное разделение властей, сильная вертикальная власть, политическая и экономическая свободы, правосудие, Федерация.

Между тем парламентский проект Конституции объемён, страдает декларативностью, половинчатостью ряда статей и положений, внутренней противоречивостью, что отражает фракционное противоборство депутатов, принимавших участие в работе над этим проектом и в процессе создания Конституции, и на стадии затянувшегося обсуждения «сопряжения» с интересами самых разных, стоящих порой на диаметрально противоположных позициях политических партий и групп.

Многие сегодня спрашивают: можно ли соединить два проекта новой Конституции в один? Разумеется, можно, и это прямо вытекает из Указа президента Б. Ельцина от 20 мая п.г. «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации». Широта и полнота включенных в Конституционное совещание представителей позволяют надеяться, что, если нам удастся избежать политического противостояния, новая Конституция может быть принята в ближайшее время.

Наивно думать, что после подготовки и принятия новой Конституции борьба за власть тотчас прекратится. Горький опыт как далекого, так и недавнего прошлого свидетельствует: чем явственней приближается закат политической карьеры, тем дороже становится ускользающая власть, тем отчаянней поступают ради нее и принципами, и словом чести.

А ведь с принятием новой Конституции предстоит новая избирательная кампания, и нет никаких гарантий, что популизм самого деше-

вого пошиба, клевета, шантаж, угроза гражданской войны, которые держат общество в постоянном напряжении, снова не задвинут на задний план сложнейшие экономические и политические задачи. Для подобных тревог есть многие основания: политическая апатия значительной части населения, падение привлекательности отдельных демократических лозунгов, активизация оппозиционных партий и движений, трудности в экономике — все это сбивает с толку те слои общества, которые поддерживали Президента и на выборах, и на референдуме.

Всем нам, кто хочет блага народу и государству, необходимы сегодня национальное согласие на доведение до логического конца курса реформ, высочайший профессионализм руководителей всех уровней и будущих парламентариев. И вот почему сегодня необходимо создать в масштабах всей страны широкую демократическую коалицию, опирающуюся на поддержку народа.

Лишь на базе такой коалиции можно будет продолжить эффективное проведение в жизнь реформ, лишь такая коалиция обеспечит многонациональному народу Российской Федерации и каждому гражданину их неотъемлемые, данные Конституцией права, конституционную законность и экономическое процветание.

## **Два проекта Конституции<sup>1</sup>**

**Ведущий<sup>2</sup>:** Я хочу предложить вам сравнить два проекта Конституции. (...) Парламентский проект Конституции будет защищать один из авторов проекта, ответственный секретарь Конституционной комиссии **Олег Румянцев**. Президентский проект — член президентского совета, руководитель аналитического центра Администрации Президента **Петр Филиппов**.

**П.С. Филиппов.** (...) Что должна гарантировать новая Конституция в первую очередь? Варианты ответа: права и свободы граждан; роль Президента как гаранта стабильности; роль парламента, как гаранта стабильности; формирование правительства народного доверия; развитие рыночной экономики; достойное развитие нации; полномочия республик, краев и областей РФ; справедливость Конституционного Суда. Выберите из них один, который вы считаете наиболее важным и пере-

---

<sup>1</sup> ОРТ, телепередача «Общественное мнение». Дата выпуска: 26.05.1993. 19:50. Публикуется по тексту сокращенной фонограммы.

<sup>2</sup> Журналист Кира Прошутинская.

дайте нам по телефону. Мы начинаем экспресс-опрос. (...) 55% телезрителей считают, что Конституция в первую очередь должна гарантировать права и свободы граждан. Какой из проектов Конституции полностью гарантирует права и свободы граждан?

**О.Г. Румянцев:** Я хотел бы сказать, что не совсем корректная формулировка «парламентский проект». Наш проект — проект Конституционной комиссии, в равной степени имеющий отношение и к Президенту Российской Федерации, который неоднократно вносил свои поправки, большинство из которых учтены были Конституционной комиссией, и проект Съезда, и проект Верховного Совета. Поэтому я попрошу заменить это название на название «проект Конституционной комиссии», как отражающий в равной мере интересы различных ветвей власти.

**Ведущий:** Убедите нас, что именно Ваш вариант проекта дает нам права и гарантии свободы граждан?

**П.С. Филиппов:** В президентском проекте Конституции, хотя я уверен, что этот проект может сплотить вокруг себя не только сторонников реформ, Президента, но и большинство граждан России, в этом проекте Конституции устанавливается, что в Российской Федерации признаются и гарантируются основные права и свободы согласно Всеобщей декларации прав человека и общепризнанным правам и нормам международного права. Красивые, хорошие положения закона, в том числе Основного Закона, остаются пустым звуком, если не гарантированы основные экономические права граждан. Поэтому статья 21 президентского проекта Конституции говорит: собственность неприкосновенна; никто не может произвольно быть 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. Воля россиян, собравших более 2 миллионов подписей с требованием привести в жизнь референдум о праве частной собственности на землю, если будет принят этот проект, будет осуществлена.

**О.Г. Румянцев:** Я хотел бы поспорить, поскольку красивые слова, произнесенные им, не нашли своего правового воплощения в проекте ново-президентского варианта Конституции. Что вызывает серьезные сомнения. Петр Сергеевич ссылался на Всеобщую декларацию прав и свобод человека. Есть гораздо более современные, развернутые международно-правовые документы, которые дают более продвинутый каталог прав и свобод человека. В этой связи ссылка на эту декларацию несколько зауженная. У нас есть свои отечественные серьезные продукты: Декларация прав и свобод человека, принятая российским парламентом сразу после

августовских событий 1991 года. Второе, из названия «государство» в президентском проекте почему-то выпало наименование «социальное», там сохранилось «демократическое, правовое, федеративное, светское» и т.д., но нет слова «социальное». Это исключительно важная категория, поскольку Конституция последних десятилетий мира широко использует термин «социальная», как гарант жесткого минимума обязанностей государства по социальной защите населения, институтов гражданского общества, человека и гражданина. Это свидетельствует о том, что авторы этого варианта опираются на чисто либеральную доктрину, которая ушла, которая отражает интересы узкого слоя нашего населения. Третий момент — вопрос о частной собственности. Просто архаично выглядит безграничное право частной собственности на землю и другие природные ресурсы, отраженные в 27-й статье этого проекта, поскольку последние 40–50 лет мировая конституционная практика устанавливает через Конституцию серьезные ограничения. Такие ограничения есть на частную собственность на землю и природные ресурсы в проекте Конституционной комиссии. Это — запрет на сосредоточение сверх известного предела земли и других природных ресурсов в руках одного владельца; запрет на неиспользование сельхозземель. Я делаю вывод о том, что политические права в президентском проекте, во многом заимствованные из официального проекта Конституционной комиссии, заужены очень часто, нарочито переформулированы. А о социально-экономических говорить не приходится. Тем более выпала пятая глава, которая есть в нашем проекте, гарантий прав и свобод человека. А без гарантий, которые в нашей главке специально регулируются на уровне конституционного регулирования, без таких конституционно закрепленных гарантий все эти права становятся просто пшиком.

**П.С. Филиппов:** Телезрители смогут сами оценить достоинства того или иного проекта, вслушавшись в текст 27-й статьи Конституции: 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 свободной экономической деятельности для монополизации и недобросовестной конкуренции. Что же сказать о гарантиях? Мы знаем по своему опыту, как всемогущим оказывается чиновник, который часто вводит ограничения на права и свободы, которыми по закону должен пользоваться гражданин. Именно поэтому статья 24 президентского проекта устанавливает, что в РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека. Условия и порядок осуществления прав и сво-

бод могут быть установлены только законом, никакой инструкцией, никаким распоряжением, никаким указом. Отдельные ограничения прав и свобод могут вводиться лишь федеральным конституционным законом в случаях, когда это необходимо для защиты прав и охраняемых законом интересов других лиц, защиты государственного строя, обеспечение безопасности общественного порядка, охраны здоровья и нравственности. Именно опираясь на текст 24-й статьи президентского проекта, мы обеспечим достойные гарантии свобод и прав российских граждан.

**О.Г. Румянцев:** Запрет использования природных ресурсов, если это ведет к утрате природных ресурсов, означает одно: вы запрещаете добывать полезные ископаемые. Любая добыча ведет к утрате природных ресурсов. Довольно странная формулировка. (...)

**И.Е. Дискин, Всероссийский союз Обновление:** Права граждан опираются не только и не столько на писанный закон, но и на нравственные чувства людей, на политическую культуру. Не кажется ли Вам, что президентская гонка принятия Конституции, которая сегодня происходит, ажиотаж подрывают доверие к закону, конституционному устройству? И принятый какой-то как бы ни был хорошо написанный проект Конституции будет пользоваться таким же уровнем доверия, как и те Конституции, которые оба выступающих так дружно в свое время дискредитировали?

**О.Г. Румянцев:** (...) Стремление сегодня уничтожить Конституцию, попать ее нормы теми, кто обязан их хранить, может подорвать уверенность наших граждан, что новый проект сможет им гарантировать реальное отправление прав и свобод человека.

**П.С. Филиппов:** Мы видели, как в течение более полутора лет такой орган власти, как Съезд народных депутатов, шаг за шагом ограничивал полномочия Президента и вел все к тому, чтобы установить жесткий диктат над исполнительной властью, разрушить разделение властей и проводить политику, которая угодна большинству Съезда народных депутатов. Отношение народа к такой позиции Съезда более чем четко определилось результатами референдума. Именно поэтому сегодня принятие новой Конституции, перевыборы нынешнего Верховного Совета, создание в России профессионального парламента, в котором сложнейшие вопросы бюджетной, кредитной, финансовой политики будут решать профессионалы, а не учителя, врачи или металлурги, как бы хорошо мы к ним ни относились, этот вопрос ключевой для будущего страны. Скорейшее принятие Конституции поможет этот вопрос решить.

**В.С. Столыпин, Демократическая партия России:** (...) В проекте Конституционной комиссии написано, что Россия — единое государство.



В проекте Президента это с лукавством обойдено и сказано, что гарантом единства России является Президент. (...)

**Ведуций:** Думаю, что наши телезрители смогли хорошо сопоставить эти различия в проектах Конституции. Но мы должны двигаться дальше. Время экспресс-опроса у нас закончилось. 63% отдадут предпочтение проекту Президента. 36% — проекту парламента. (...)

**О.Г. Румянцев:** Проект Президента ошибочно акцентирует внимание на фигуре Президента как единственной монопольной, однополюсной фигуре, способной гарантировать стабильность ситуации в стране. Не случайно из проекта Президента последнего варианта исчезло понимание «конституционный строй». Там есть понятие «государственный строй», в отличие от проекта Конституционной комиссии, где мы говорим о конституционном строе. У нас был тоталитарный государственный строй. Он не был при этом конституционным. (...) Отношения, описанные между Президентом и другими органами власти в президентском проекте, не являются правовыми, являются сугубо политическими, направленными на разрешение сегодняшних проблем, направленными на то, чтобы в дальнейшем Президент был главным распорядителем органов власти, директором органов власти. Мне кажется ошибочным вынесение фигуры Президента как арбитра над всеми ветвями власти. (...) Это достаточно опасно, потому что если это скроено под фигуру Ельцина, что будет через 2 года, 7 лет? А если придет другая фигура, более жесткая? (...) Гарантом должен быть правовой характер отношений между всеми ветвями власти, это предусмотрено в проекте Конституционной комиссии.

**П.С. Филиппов:** Вопрос стоит так: может ли Президент в соответствии с этими проектами Конституции быть гарантом стабильности Российской Федерации? Что больше всего сегодня волнует простого человека? Несомненно, рост цен, который приводит к обнищанию. Почему это происходит? Потому что сегодня печатается огромная денежная масса. Делается это в связи с тем, что Центральный банк России, его председатель Геращенко, подотчетные парламенту, проводят политику, которая идет вразрез с политикой правительства. Если бы сегодня действовала президентская Конституция, такого фактора нестабильности не могло бы быть. Когда сменялось правительство Силаева, я помню пересуды в коридорах парламента, кого назначить министром, премьером, замом. Перед депутатами стоял вопрос: кого бы то ни было назначить. Совсем иначе относится к этому делу человек, облеченный властью, ответственностью перед народом — Президент. Он отбирает наиболее квалифицированных профессионалов в состав Правительства. Эти

люди ответственны перед Президентом. Это тоже фактор стабильности для России. Если говорить про роль Федерального Собрания, которое как коллегиальный орган может разобрать любой законопроект, внесенный Президентом или правительством, внести поправки и дополнения, то роль этого Федерального собрания в проекте президентской Конституции тоже четко определена.

**П.В. Федосов**, *Народная партия Свободной России*: (...) Насколько Конституция предусматривает такой механизм, который не дает властям эту Конституцию нарушать? (...)

**П.С. Филиппов**: Гарантия того, что в стране будет сохранен правовой характер власти, конституционность только в сознании народа. (...)

**О.Г. Румянцев**: (...) Конституционный Суд обезглавлен в новопрезидентском проекте. Его решения по законам и указам окончательны, пишет одна статья. С другой стороны, вводится высшее судебное присутствие, которое трактует нормы Конституции, это тоже окончательно. (...) Мне кажется сомнительным право Президента на роспуск парламента, поскольку в нашей ситуации Президент не откажется от искушения распускать парламент на ежемесячной основе. (...) Мы имеем пример авторитарной формы правления. Она усугубит трудности в нашем обществе. (...)

**Ведущий**: Проект Президента пока лидирует — 55%. Какой из проектов Конституции полностью гарантирует роль парламента как гаранта стабильности России?

**П.С. Филиппов**: (...) Есть серьезная опасность, что прямые выборы нового парламента даже по этой Конституции приведут к результату, похожему на польский. (...) В этой ситуации единственной надеждой для России является сильное профессиональное правительство, которое будет проводить дальше политику реформ. (...)

**О.Г. Румянцев**: Хотел бы обратить внимание на несколько существенных различий, делающих парламент законосовещательным придворным органом. (...) Парламент является высшим представительным, но не сказано, что единственным законодательным органом. Указы, имеющие силу закона, может издавать и Президент. Палаты в нашем проекте равны. (...) В проекте Президента все полномочия реального парламента отданы Верхней палате — Совету Федерации, который формируется единственным путем. В том проекте половина мест отдается заранее национальным образованиям. Я согласился бы с этим, если бы палаты были равны. Но когда половина мест в Верхней палате национальным образованиям принадлежит, и им же принадлежат важнейшие вопросы: дать согласие назначения премьера, назначить судей, ратифицировать меж-

дународные договоры, решить вопрос об импичменте, — это делает возможность влияния населения краев и областей на парламент, на принятие государственных решений будет минимизированным. Совершенно невиданная вещь: есть казна. Здесь парламент просто отстранен от возможности контролировать расходы государственного кошелька, поскольку парламент не может в проекте Президента вносить на свое рассмотрение финансовые законопроекты. Эта сиюминутная ненависть к народным представителям привела к тому, что мы на долгие десятилетия будем лишены идеи представительной демократии.

**П.С. Филиппов:** Я зачитываю: статья 92. Совет Федерации и Государственная Дума совместно принимают федеральный бюджет и утверждают отчет о его исполнении. Статья 89. Государственная Дума осуществляет законодательное регулирование по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, устанавливает федеральные налоги и сборы, осуществляет контроль за денежной эмиссией. А то, что Президент и правительство по этому проекту имеют право вносить в законопроекты по финансовым вопросам — правильно. Нынешний парламент, дай бог 10% его участников, вообще понимают о чем говорит министр финансов. (...)

**О.Г. Румянцев:** Главным ограничением является не отбрасывание парламента, а то, что Президент может наложить вето на принятый им закон. (...)

**Ведущий:** Экспресс-опрос. Какой из проектов Конституции полностью гарантирует роль парламента как гаранта стабильности России. (...)

**В.С. Соколов, экономист:** Перед референдумом Президент обещал, что он заморозит цены на энергоносители. Не прошло месяца, свое обещание отменил. Перед референдумом Президент пообещал на 6 триллионов дотаций студентам, пенсионерам и всем остальным. Сейчас студенты уже собираются бастовать. Хорошо, если Президентом станет Борис Ельцин снова или Петр Филиппов, или Глеб Якунин, или Анатолий Шабад, тогда какая-то гарантия для демократии в нашей стране останется. А вдруг Виктор Анпилов или Константинов? Для того, чтобы этого не случилось, нужен парламент?

**П.С. Филиппов:** Именно решением нынешнего парламента каждый второй рубль, который выплачивается работникам бюджетной сферы, является фальшивым. Если говорить о том, кто противостоит объективным экономическим законам, то парламент в большей степени. Я согласен, давать обещания, которые идут вразрез с логикой экономической реформы, не следует. Что касается выборов Президента, результаты ре-

ферендума показали, наш народ достаточно сознательный, чтобы не избирать Анпилова.

**О.Г. Румянцев:** Слушая вас, поймал себя на мысли, что двойной стандарт проглядывает. Когда нужно, чтобы парламент наделил особыми полномочиями Президента для проведения экономической реформы, тогда пусть парламент будет сильным. И 104-я статья о всесии Съезда она была употреблена всего 1 раз, когда по предложению С.М. Шах-рая пятый Съезд наделил Президента Ельцина дополнительными чрезвычайными полномочиями, дал ему указное право в экономической реформ. Это решение резко стартовало экономическую реформу, но параллельно нарушило правовую систему, привело к бесконтрольному расхищению государственной собственности.

**Ведущий:** Экспресс-опрос. (...) Какой из проектов Конституции вы поддерживаете? (...) Позвонили нам 3190 зрителей. 51% поддерживает проект Конституции Президента, 45% — проект парламента, 3% — проект согласия. Есть еще один спорный вопрос. Кто, где и когда должен принимать проект новой Конституции? (...)

**О.Г. Румянцев:** С формальной точки зрения, опираясь на положения действующей Конституции, это вправе делать только съезд народных депутатов. Но политическая ситуация сложная. (...) Сейчас идут различные совещания, парламентские слушания, приехали представители регионов России, участвуют представители партий, движений. С 5 июня начнется совещание в Кремле под руководством Президента. Еще одно конституционное совещание проводит оппозиция: Фронт национального спасения, другие. Все эти формы являются формами обсуждения общественности. (...) Если мы допустим отстранение Съезда от этой работы, это может поставить под знак вопроса действенность Конституции. Часть общества может начать акции гражданского неповиновения. Может возникнуть двоевластие, которое может привести к гражданскому столкновению. Если Съезд не примет Конституцию, тогда уже можно будет думать о последующих вариантах. Либо создание этим Съездом Учредительного собрания, либо принятие закона об Учредительном собрании на референдуме, либо крайний случай — вынесение проекта Конституции на референдум. Почему я опасюсь референдума по Конституции. Есть примеры, когда тоталитарные конституции принимались на референдуме. В 1976 — Куба, 1980 — Пиночет в Чили. Это самый крайний способ принятия Конституционного проекта.

**П.С. Филиппов:** (...) Чтобы принять полноценную Конституцию, нам нужно было бы сформировать Конституционное собрание, избрав туда профессионалов-юристов. Как к этому подойти, если Съезд не дает на

это санкций? Что же касается референдума, то я против проведения референдума по той причине, что по действующему закону для того, чтобы Конституция была принята, нужно, чтобы 51% от списочного состава избирателей проголосовали бы «за». Но сколько людей в нашей стране считают, что и без них обойдётся. (...)

**О.Г. Румянцев:** Считаю, что было бы ошибкой думать, что созываемое к Кремле Конституционное совещание вправе будет принять Конституцию. (...) Это будет плохая пародия на Съезд, будет много лидеров, которые захотят выплеснуть то, что у них накопилось, потому что их раньше не избрали в народные депутаты. За 18–20 дней сделать это невозможно. (...) Чтобы ушел Съезд, на его месте появился двухпалатный парламент, нужно заставить Съезд, убедить Съезд, фракции, депутатов выполнить свой долг перед народом. Именно Съезд принял многие решения и по закону о Президенте, о Конституционном Суде, новый каталог прав и свобод человека ввел в действующую Конституцию, показал, что он может принимать решения. Нужен постоянный диалог, согласие. Но депутаты, как Петр Филиппов, а с ним еще 200 человек, ушли, сбежали со Съезда, из парламента, потому что им интереснее работать в исполнительной власти, я это понимаю. Но кто же будет выполнять тяжелую, рутинную работу, бороться за прогрессивные идеи в парламенте? Нас там осталось очень мало.

**П.С. Филиппов:** Я думаю, что профессионализм должен восторжествовать. Нынешнее Конституционное совещание, созданное Президентом, должно проработать всего 20 дней. За это время принять Конституцию невозможно. Но перейти от Съезда к Учредительному Конституционному собранию, в которое войдут профессионалы, России вполне по силам. (...)

**О.Г. Румянцев:** Конституция должна быть Конституцией гражданского примирения. Я надеюсь, что Президент откажется от идеи дорабатывать только президентский вариант. Я надеюсь, что Президент вернется к идее согласования проектов. В этом залог устойчивости будущего конституционного строя. (...)

*Интервью с А.С. Ципко,  
директором научных программ в Горбачев-фонде*

### **Зачем нам Конституция?<sup>1</sup>**

— В ходе споров вокруг проектов конституций высказывается идея, что для России нужна какая-то своя, особая модели государственного устройства. Простите, не пытаемся ли мы снова изобретать велосипед? Этих «моделей» человечество наработало столько... Только выбирай.

— Но заметьте, ведь западные демократии имеют свое национальное лицо, и мы тоже должны искать свое. Это не значит, что нужно искать свою особую «историческую миссию», изобретать нечто совсем неизвестное. Это говорит о том, что под общие закономерности, под общие ценности демократии необходимо найти свои специфические формы выражения. Именно в России мы сейчас страдаем больше всего от дефицита «технологии», умения перевести идеи демократии, ценности и гражданского общества на русский язык, язык конкретных решений.

Должно считаться и с тем, что в России — особый, специфический тип интеллигенции. Она до революции была преимущественно левая, радикальная, как правило, не была готова к конструктивной деятельности, не умела считаться с тем, что «возможно». Сейчас же после «великой большевистской чистки», когда право на жизнь и труд сохранили только левая большевистская интеллигенция и ее дети, она в целом стала еще более левой, атеистической, денационализированной и более оторванной от народа, самой жизни. Левый большевистский тоталитаризм тиражировал «подпольное мышление», нетерпимость и желание найти и «убить гадину». Злость и ненависть — отличительная черта духовного склада постсоветского человека.

Переход к демократии в наших условиях (бесспорно, для нас есть только один путь) — это переход к уважению прав и свобод личности, уважению ценностей гражданского общества. Правда, не надо забывать, что государство тоже — ценность цивилизованного общества. Извращением сознания российской интеллигенции как раз и являются проявления борьбы с национальным государством.

Здесь у нас две крайности: с одной стороны, тип особых российских «национал-государственников», которые ставят государство выше личности, выше прав и свобод человека и считают, что можно пожертвовать всем этим во имя государства. Это, увы, распространенная и опасная

---

<sup>1</sup> Неделя. 1993. № 21.

крайность. Потому что никогда государство не сможет процветать, если оно не уважает и защищает личность, не стимулирует ее развитие. История России, особенно коммунистической, яркий пример тому. Именно коммунисты несут основную ответственность за то, что сейчас в массе русские утратили инстинкт самосохранения, денационализированы, голосуют по типу «четыре „Да“».

Есть и другая крайность, очень характерная, кстати, для многих идеологов «ДемРоссии» — это убеждение, что государство никакая не самоценность, что главное — свобода личности, а все остальное ничего не значит.

Но и это ошибка. Потому что нигде в мире, никогда ни при каких условиях права человека не могут быть реализованы вне государства. Для того чтобы реализовать эти права, и прежде всего право на жизнь, надо иметь государство, которое способно тебя защитить, бороться с преступностью... Чтобы обладать правом на свою национальную культуру, национальный язык, ты должен иметь собственное государство или автономию, где и реализуются нормальные человеческие права. Глубоко убежден: вторая иллюзия, что можно-де реализовать права личности вне государства, столь же опасна, как и первая, по которой государство — самоцель и права личности — ничто.

Не следует забывать, что процесс декоммунизации несет не только желанные, благостные перемены, но и таит в себе много опасностей. Тут все зависит от чувства меры, от инстинкта самосохранения. Иначе необходимая и желанная демократическая модернизация может превратиться в скрытую или явную колонизацию. Иначе свобода от коммунистических запретов выльется в вакханалию своеволия, в распад социальной ткани. Свобода от запретов может привести не только к творчеству, но и к распаду личности. Никогда в России не было столько опустившихся людей, сколько сейчас.

Это только один пример того, сколь уникальную социально-психологическую ситуацию мы имеем в России. Поэтому проблема состоит не в том, куда двигаться, это — ясно: нужно защищать человека, права личности, свободы. Проблема в том, как и при помощи каких институтов это делать.

И здесь мы не можем просто что-то скопировать механически. К сожалению, наша идея президентской власти, которую мы перенимаем у Франции или у Америки, это как раз проявление механического, непродуманного подхода.

— А как вообще возникла идея президентской власти у нас в стране? Помнится, для многих она была неожиданной...

— Это долгая история, и я к ней тоже имею некоторое отношение. В начале 80-х годов в Восточной Европе, в частности в Польше, зародилась концепция новой, большей легитимности руководителя государства. Было решено наряду с институтом генерального секретаря ввести институт президентства и таким образом придать власти больше светскости, независимости от партии, таким образом начать исторический процесс ухода от тотального контроля партии, идеи ее руководящей роли.

Ярузельский реализовал эту идею в 1988 году, передав должность первого секретаря Раковскому, а сам стал Президентом.

В это время готовилась 19-я Всесоюзная партийная конференция. И большая группа политологов, специалистов — Шахназаров, Амбарцумов. Вадим Медведев (участвовал и я) с ведома ЦК разрабатывала собственную модель на предмет того, как, каким образом Горбачеву уйти от роли генерального секретаря, как дальше вводить институты демократии... И мы просто скопировали польскую идею президентства. Но надо понимать, что скопировали не Францию и не Америку, а мы шли по специфической логике развития демократии в восточноевропейских коммунистических странах, по специфической логике развития революции сверху и предложили вариант президентства не потому, что полагали, что только это нужно России. Об этом никто и не думал серьезно. Просто искали такой ход, чтобы, не нарушая в то время статью 6 Конституции о руководящей роли партии, тем не менее на деле освободиться от нее. На 19-й партконференции мы выдвинули идею Съезда народных депутатов, на котором предполагалось в перспективе избрание Горбачева Президентом. Потом, мы полагали, что он откажется от партии и на каком-то этапе получит собственную легитимность. Уже как Президент. Вот вам простое напоминание о том, что во многом идея президентства в России является случайной, искусственной. Вытекала она отнюдь не из глубинного анализа, а из тактики борьбы за реформы в условиях тоталитаризма. Все знают, что произошло дальше. В конце концов возникла совершенно абсурдная система, когда в централизованном, федеративном государстве все лидеры называются президентами. В результате началась разрушительная, самоубийственная борьба «маленького» Президента Ельцина с «большим» Президентом Горбачевым. Нынешняя борьба и нынешнее увлечение президентской властью вытекают не из логики развития самой России, не из какой-то другой реальной ложки, а отражают логику борьбы за власть в посткоммунистический период. Это я



говорю для того, чтобы подчеркнуть, что лично до сих пор не убежден — нужна ли нам эта президентская власть.

— **Почему?**

— Потому что президентская власть в той форме, как Ельцин предлагает в своем проекте Конституции, практически консервирует все худшие черты русского политического сознания — потребность в авторитаризме, восприятие главы государства, как хозяина, как барина, который придет и рассудит.

Если Вы внимательно проанализируете специфические черты русского национального самосознания, его политическую культуру, то поймете, что худшего, чем президентская власть в России, придумать было невозможно. Она практически возвращает нового президента в русло традиционного русского авторитаризма. А это то же самое, что и самодержавие или генеральный секретарь (об этом сейчас многие говорят).

«Президентская» конституция — это типичная самодержавная конституция, дарованная сверху. По ней практически нет разделения властей, президент обладает полномочиями, которые имеют президенты Франции и США вместе взятые. Это ярко выраженная авторитарная модель управления.

— **В то же время на все доводы о необходимости конституции под «железную руку», для особого переходного периода радикальных реформ можно привести очень мною контрдоводов.**

— Конечно. Нигде и никогда не принималась конституция для особого переходного периода. Идея конституции и идея чрезвычайной ситуации по природе несовместимы. Ведь нет никаких гарантий, что конституция под авторитарное настроение лидеров на переходный период не превратится в конституцию на долгие времена. В ней не оговорены критерии окончания переходного периода от коммунизма к демократии, не названы институты, могущие противостоять «железной руке».

Конституция, дарованная сверху, в обход действующего законодательства, вообще не может называться конституцией. В наших конкретных условиях она только закрепит тот правовой беспредел, который начался в стране в октябре 1917 года. У меня мурашки бегут по коже, когда я слышу апелляцию президентской команды к «воле народа», разговоры о том, что «воля народа» — высший и окончательный закон. Какова гарантия, что завтра не придет к власти новый любимец и властитель дум русского народа и не захочет ввести под себя еще одну новую конституцию. Нет ничего проще, чем отказаться от конституции, которая с самого начала была приспособлена к задачам переходного периода и вводилась в обход действующего законодательства.

— **Но ведь и парламентский вариант Конституции, так сказать, освящен Президентом?**

— В том-то и дело. Сейчас не идет борьба за президентскую Конституцию, идет борьба с оппозицией, ищутся пути, чтобы расправиться с парламентом, со Съездом. Задача не в том, чтобы принять достойную конституцию, проблема в том, как быстрее добиться перевыборов парламента, устранить Руцкого, Хасбулатова. Однако конституция не имеет смысла, если она провоцирует конфликт. Она имеет смысл, если создает условия для политического консенсуса. Конституция — это идея договора, согласия, это величайшая истина нового времени. И в этом смысле «румянцевский вариант» все-таки больше учитывает сложившуюся ситуацию, он более спокоен.

— **Мы все время боремся за референдум, за конституцию, то за то, то за другое. Но остервенелая борьба — это не путь к демократии, не путь к согласию.**

— Потребность в борьбе — это характерная черта наших руководителей, специфическая черта всей российской интеллигенции. Она не готова к созидательному труду, она не любит кропотливой организационной работы — налаживать, строить гостиницы, дороги, бороться с инфляцией. Она вся идеологизирована, хочет решать глобальные исторические задачи. И она ищет знаки великих преобразований. А конституция всегда была знаком, символом великих перемен. И поэтому борьба идет за идеологизированные знаки, а не за реальные преобразования, изменения общественной жизни. Это как наркотик — он отвлекает.

— **Вам не кажется, что вся борьба — это отвлекающий маневр как с той, так и с другой стороны?**

— Это тоже есть. Думаю, что из всех президентских команд нынешняя — самая дестабилизирующая, наиболее конфликтная. Макаров, Костиков, Шахрай... Это типичное проявление интеллигентской идеологизированности. Им нужны великие события, они хотят зафиксировать свою победу, свое место в истории, власть над умами и прекрасно понимают, что при нормальном течении правового процесса победить им не суждено... Кстати, этот интеллигентски-интеллектуальный экстремизм как раз удивительно соединяется с чертами политического характера Ельцина.

Теперь я начинаю понимать, что Бурбулис был куда более уравновешен, предсказуем, чем Шахрай, Костиков... Не говоря уже о людях типа Скокова и Петрова, которые были обычными реформаторами «уравновешенного номенклатурного толка».

— Скажите, оправданна, на Ваш взгляд, такая спешка с принятием Основного Закона? Что, разве мы живем в совсем уж бесправном обществе?

— Честно говоря, я склоняюсь к убеждению, что эта спешка чрезвычайно искусственна. Да, конституция нам нужна, но сейчас это не перво-степенная проблема. По логике мы, конечно, стоим перед необходимостью перевыборов и Президента, и парламента. Но вопрос о конституции, ее форме и характере может быть решен только тогда, когда появятся на поверхности более развитые политические партии, когда возникнет реальный политический противовес. Ну, а сейчас борьбу за конституцию можно сравнить с неким наркотиком, который стимулирует саму политическую борьбу, отвлекает людей от реальных дел и задач.

— **Что же будет дальше?**

— Последние дни вселяют оптимизм. Тот факт, что Ельцин и парламент начинают соглашаться на взаимные уступки, оптимистичен. Еще сохраняется возможность придать конституционному процессу конституционное основание, ввести его в правовое русло. Конечно, идея конституционного совещания (в том случае, если оно не подменяет конституционные органы) может приобрести конструктивное содержание. Да и сам факт, что будет конституционное совещание как «круглый стол», в котором участвуют все партии, все фракции и представители парламента, говорит о том, что мы можем избежать смуты и гражданской войны. И есть и разум, и знания, и силы, и желание все-таки найти возможность двинуться в сторону компромисса.

*Беседовал В. Водолажский*

**С. Шаталин,**

**В. Никонов,**

*эксперты Международного фонда «Реформа»*

## **Конституция, дарованная монархом<sup>1</sup>**

Президентский проект Конституции, о котором давно говорили и которого с нетерпением ждали, стал явью накануне окропленных кровью майских праздников. Б.Н. Ельцин, опираясь на выраженное большинством голосовавших на референдуме доверие, сделал шаг к решительному реформированию нашей архаичной политической системы. Это — шаг в очень правильном направлении: не может радикально из-

---

<sup>1</sup> Независимая газета. 1993. 12 мая.

меняться страна, имеющая Основной Закон, который унаследован от совершенно иной эпохи, — Конституцию, где декларированное разделение властей перечеркивается всевластием съезда народных депутатов, фиксация частной собственности — социалистическими распределительными принципами, а федеративное государственное устройство — фактическим централизмом.

У действующей Конституции мало реальных сторонников, подавляющее большинство серьезных политиков — за принятие новой. Но каковым должен быть Основной Закон, с которым Россия вступит в III тысячелетие? Здесь разногласий больше, но в отношении общих принципов сходятся практически все. Это должен быть документ, основанный на ценностях демократии, на подлинном разделении властей, исключающем узурпаторские поползновения любой из них; на предоставлении широких прав регионам в рамках подлинной федерации; на прочных гарантиях равных прав и свобод граждан; нацеленный на стимулирование развития рыночных отношений, закрепляющий равенство всех форм собственности. Кроме того, это должен быть документ прямого действия, чтобы, опираясь на его статьи, каждый смог бы защищать свои интересы в суде. Наконец, Конституция обязана отвечать интересам всего общества и быть рассчитанной на десятилетия, а не отражать сиюминутные потребности кого-то из власть предержащих.

Принципы просты и достаточно бесспорны, но воплотить их в чеканные конституционные формулы, как показывает опыт постперестроечного законодательства, не так-то просто. Вирусы современных политических страстей, подвижки в расстановке политических сил и необходимость их учета способны «заразить» любой проект Конституции и если на нет благие порывы их авторов. Так случилось с проектом «румянцева» (съездовского) Основного Закона, который был задуман хорошо, но исполнен крайне плохо. Путаница с распределением функций различных ветвей власти и явный крен в сторону усиления власти парламента; широкие права граждан, каждое из которых опровергалось оговорками следующей статьи; множество атавизмов «социалистической законности», благих пожеланий в духе немедленного наступления светлого будущего и просто болтовни — все это не только делало съездовский проект более чем уязвимым для критики. Огромный (раз в десять больше Конституции США) и пустословный съездовский проект абсолютно неприменим как документ прямого действия — суды были бы бессильны интерпретировать его положения.

Скажем сразу, по многим параметрам проект президента лучше. Хотя бы тем, что он немного короче, более внятн и более профессионален. Список достоинств этим не ограничен, и мы еще о них скажем. Но

сейчас у президентского проекта и так много восторженных защитников, и нет нужды пополнять их ряды. Когда речь идет о будущем России, лучше переусердствовать в критике, чем в угодничестве.

Проект Конституции, предложенный от имени президента, также представляется нам крайне неудачным, противоречащим тем базовым принципам, которые были названы выше. Оставим в стороне мелочи (упрека заслуживает едва ли не каждая статья) и постараемся это показать, начав с проблемы, которая во всех существующих проектах стоит как бы на заднем плане, но, по нашему убеждению, имеет для страны решающее значение. С вопроса о федерации.

### **Федерация**

Главная опасность для России — вовсе не противоречия между президентом и съездом или демократами и большевиками. Она — в возможности распада страны.

А значит, главная задача новой Конституции — предотвратить подобное развитие событий.

Истоки растущего регионального сепаратизма во многом коренятся в унаследованном РФ от Союза беспрецедентном «национально-государственном устройстве». Оно было основано и продолжает основываться, с одной стороны, на сталинских «праве наций на самоопределение и градации этносов на „нации“, „народности“» и т.д., а с другой — на фактической сверхцентрализации. В результате статус «нации» получили республики, «народности» — автономные области, округа, а некоторые (включая в первую очередь русских) — обычные края и области с куцыми правами. Получилась своего рода асимметричная Федерация с неравноправием регионов, а значит и проживающих в них граждан. В то же время и в последние годы сохранились едва ли не все атрибуты унитарного государства — от назначений губернаторов из центра до оставления 75% всех бюджетных средств в руках центрального правительства (в большинстве стран, даже нефедеративных, — 30–40%). Кстати, и Федеративный договор мало что изменил. Во-первых, таких договоров три: отдельно с республиками, отдельно с автономиями, отдельно с областями, краями, Москвой и Санкт-Петербургом. Неравноправие регионов было подтверждено. Во-вторых, договорные отношения между центральной властью и регионами характеры не для федерации.

Что предлагает президентский проект для создания полноценной федерации? Практически ничего. Единственный отход от современной практики — возможность избрания глав местной исполнительной власти населением (ст. 66), но и это уже предусмотрено решением съезда народных депутатов.

О какой Федерации может идти речь, если «глава исполнительной власти и Правительство (администрация) субъекта Федерации входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации» (ст. 66), а «полномочия федеральной государственной власти на местах осуществляют территориальные органы и должностные лица» (ст. 67)? Та же самая вертикаль единоначалия, допустимая в унитарных государствах, но немыслимая в федерациях. И как бы повел себя, скажем, губернатор американского штата, узнав, что президент назначает к ним своих «полномочных представителей»? Наверное, штат бы вышел из США. А более вероятно — президент получил бы импичмент. А у нас это называется, возможно (ст. 73) Заметим регионы неполноправны и в том смысле, что по статье 5 они могут иметь только исполнительную и законодательную власти, но никак не судебную. Не доросли.

Неравноправие субъектов Федерации предлагается увековечить в Конституции путем включения в ее текст всех трех Федеративных договоров. Тверитянин или иркутянин должны смириться с тем, что и впредь они будут обладать меньшими правами, чем жители Татарстана или Ингушетии. А чтобы в этом не было сомнений, предлагается статья 85, согласно которой в верхней палате парламента автономии получают столько же мест, сколько и все остальные края и области. От Хакасии там будет больше депутатов, чем от Красноярского края. Воистину, в России все равны, но некоторые более равны, чем другие. Мы прекрасно понимаем, почему старая форма государственного устройства оставлена нетронутой. Не хочется ссориться с национальными республиками. Но такая позиция по меньшей мере близорука. Русский сепаратизм в перспективе может быть не менее угрожающим. И ситуация с неравноправием регионов не столь безнадежна, чтобы нельзя было найти устраивающее всех решение. Такое решение могло бы основываться на исчерпывающем определении полномочий центральной власти и предоставлении всего остального субъектам Федерации. Никто не был бы обижен, и все были бы действительно равны.

Но, судя по всему, авторы проекта руководствовались не столько стремлением демократизировать федеративные отношения, сколько манией все регламентировать из Москвы Порочная философия, обрекающая страну на рост сепаратистских тенденций

О пренебрежении авторов к местной власти как нельзя более выразительно говорит и тот факт, что на уровне городов и районов ее органы названы «местным самоуправлением» и отделены «от государственной власти» (ст. 5). Государственные органы власти на местах, которые «утверждают местный бюджет, управляют муниципальной собственностью»

стью, осуществляют охрану общественного порядка» (ст. 128) — не государство?! Замечательная новинка конституционного права.

Несовершенство разделов, посвященных федеративным отношениям, настолько очевидно, что трудно понять надежды президентской команды на одобрение проекта всеми субъектами Федерации.

Столь же маловероятно, что проект президента может быть с одобрением воспринят другими ветвями центральной власти. И для критического отношения к проекту у них есть все основания.

### **Власть**

По объему полномочий, закрепляемых за той или иной ветвью власти в Конституции, и по характеру взаимоотношений между ними республиканские государства классифицируются как президентские, смешанные или парламентарные. Если мы попытаемся определить, к какой из известных моделей государственного строя приведет Россию предложенный проект, нас ждет полное фиаско. Это явно не президентская республика (как, скажем, в США), отличительная особенность которой в том, что президент одновременно является главой правительства. Его могущество компенсируется сильным парламентом, который президент не вправе распустить. Наш Президент по проекту не возглавляет Правительство, но распускает парламент.

Такое положение существует при французской («смешанной») системе, которая, к слову, в мировой политологии слывет самой неудачной. Но во Франции правительство формирует парламентское большинство, а по нашему проекту — Президент.

В парламентской республике президент — скорее декоративная фигура, чего никак не скажешь о нашем.

Это и не конституционная монархия, поскольку у конституционного монарха прав меньше, чем получит российский Президент.

Мы снова хотим быть не как все. Многовековой мировой опыт нам ни к чему. В этом, возможно, не было бы ничего страшного, если бы нам предложили сбалансированную демократическую систему центральной власти, учитывающую российскую специфику. Увы, предлагают нам нечто очень странное, а может, даже страшное. И если что и учитывается из российской специфики, так это политические традиции самодержавия и большевистского единоначалия.

Конечно, от президентской Конституции все ждали сильной президентской власти. Как известно из истории, октроированные конституции (то есть дарованные монархом) «оставляют за монархической властью гораздо более широкие права и гораздо более суживают компетенцию на-

родного представительства, чем конституции, выработанные народными собраниями» (Брокгауз и Ефрон). Законы жанра соблюдены.

Что особенно примечательно, президент не требует для себя контроля над правительством, что во всем мире рассматривается как фактор, определяющий силу президентской власти. Для человека, живущего в любой цивилизованной стране, президент, не возглавляющий правительство, сродни английской королеве, которая царствует, но не правит. А это именно то, против чего Б.Н. Ельцин борется наиболее рьяно и оправданно.

Но человеку, привыкшему к демократической политической культуре, не понять, как мог российский император или советский генсек реально руководить, формально не контролируя исполнительную власть. А нам понять это легко, особенно прочитав президентский проект.

Наш президент, по проекту, может фактически все. И при этом ни за что не отвечает, поскольку ответственность за конкретную политику несет правительство (ст. 108).

Кадры, как известно, решают все. И президент прежде всего оставляет за собой все ключевые рычаги кадровой политики. Он назначает и смещает членов правительства, всех федеральных судей, высшее командование Вооруженных Сил, послов и т.п. (ст. 73). Причем только для председателя правительства, председателя Центрального банка и высших судей ему требуется одобрение предложенной кандидатуры парламентом. Министров президент назначает «после консультаций с Советом Федерации» (по телефону, например). Подобной свободы рук в кадровых назначениях и в раздаче sinecure не имеет ни один президент мира.

Глава государства может и распустить правительство, причем не обязательно с согласия парламента, если последний задержится с рассмотрением вопроса или не будет заседать. Совет Федерации также может поставить вопрос о недоверии правительству, но его решение по этому вопросу никаких правовых последствий не имеет (ст. 111).

Кроме того, в руках президента такой мощный инструмент, как общенародный референдум, который он объявляет единолично. То есть в любой момент популярный или популистский президент может опереться на «волю народа» по любому вопросу. Думаем, немногие это знают, но бесстрастная историческая статистика показывает: большинство диктаторов на планете приходило к власти в результате популистских плебисцитов, а вовсе не посредством военных переворотов.

Добавим к этому право президента вводить на всей территории страны или в отдельных местностях военное и чрезвычайное положение «с незамедлительным сообщением об этом Федеральному собранию»



(ст. 76, 77), но даже без консультаций с теми субъектами федерации, где военное или чрезвычайное положение вводится.

Отстранить президента от должности, по проекту, весьма и весьма сложно. Для этого необходимо не только две трети голосов в Совете Федерации, но и заключение Высшего судебного присутствия (ст. 83, 97), куда входят исключительно лица, выдвинутые или назначенные главой государства.

Теперь о разделении властей. С этим в проекте плохо. По сути, президента предлагается наделить законодательными полномочиями. Согласно ст. 81, «президент Российской Федерации принимает указы и издает распоряжения». А поскольку нигде не оговорено, что эти указы и распоряжения могут быть ограничены какой-либо сферой, а «президент является гарантом Конституции (ст. 70), то он может принять решение по любому вопросу. А если парламент с чем-то не согласится, то может быть распущен по статье 74, которая предусматривает такое право главы государства в случаях, «когда кризис государственной власти не может быть разрешен на основании процедур, установленных настоящей Конституцией» (ст. 74). Естественно, никаких таких процедур в проекте нет, поскольку парламент не наделен правом приостанавливать или отменять акты президента или правительства.

После роспуска парламента президент объявляет дату новых выборов, «с тем чтобы вновь избранное Федеральное собрание было создано не позднее, чем через девяносто дней с момента досрочного роспуска» (ст. 104). Таким образом, надо привыкать к периодам трехмесячного отсутствия высшей законодательной власти как таковой, когда, надо думать, ее функции будет реализовывать власть исполнительная. Помимо этого ничто не мешает президенту, используя статью 106, в месячный срок распустить и вновь созванный парламент. Никаких количественных лимитов на роспуск парламента у главы государства нет. А значит, если у нас когда-то появится президент, не любящий парламент (впрочем, трудно назвать хотя бы одного президента в мире, который бы любил законодателей), то ему не составит труда на полных законных основаниях обходиться без парламента.

Авторы проекта, вероятно, сами того не желая, дали в руки законодательной власти только один инструмент для реального противодействия президенту. Но какой. Этот инструмент замаскирован в рутинной статье 71 в словах «порядок выборов президента определяется федеральным законом».

Следуя этому, парламент может принять такой закон, по которому никто и никогда не будет избран главой государства. Например, ввести требование о том, что для победы кандидат должен получить больше

90% голосов избирателей или поддержку во всех субъектах Федерации. Создав могущественного президента, авторы проекта одновременно заложили мощнейшую мину под институт президентства.

Глава государства, согласно проекту, может осуществлять не только законодательные функции, но и судебные. Причем он ставится над высшими органами суда, и об этом прямо говорится в статье 80: «Президент Российской Федерации является арбитром (подчеркнуто нами. — *Авт.*) в спорах между государственными органами Российской Федерации и субъектов Федерации, а также между государственными органами субъектов Федерации, утверждает своим решением достигнутое соглашение по спорным, а при недостижении согласия передает спор на рассмотрение Конституционного суда федерации». Арбитр, по определению, должность судебная, синоним — «судья». В соответствии с процитированным выше президент — судья первой инстанции, а Конституционный Суд — второй.

О власти законодательной. Нельзя не приветствовать тот факт, что в проекте отсутствует двухэтажная конструкция: съезд народных депутатов — Верховный Совет — громоздкая, неэффективная, противоречащая принципам правового государства. Прекрасно, что исчезли и такие пережитки советского строя, как должность председателя Верховного Совета и его Президиум, нередко подменяющие собой весь парламент.

Однако взамен хотелось бы видеть законодательную власть сильной и дееспособной. О «силе» парламента мы уже говорили: он может быть распущен в любой момент, и правительство никакой ответственности перед ним не несет и им не назначается. Это — слабый парламент. Но как насчет дееспособности? Скажем, нам не очень понятно, как будут приниматься законы. По статье 102 законопроект, одобренный нижней палатой — Государственной Думой (название, кстати, искусственное и неудачное), направляется на рассмотрение в верхнюю — Совет Федерации (название тоже плохое, будет путаница с советом глав субъектов федерации). Если верхняя палата законопроект отклоняет — создается согласительная комиссия. По тексту проекта Конституции ясно, что будет, если согласительная комиссия не придет к консенсусу. А если придет? Как бы внимательно мы ни читали статью 102, невозможно понять, должен ли Совет Федерации вновь голосовать по законопроекту или он считается автоматически принятым. Небрежность авторов проекта Конституции или стремление сознательно запутать законодательную процедуру?

Не менее запутанной оказывается и судебная система. Прежде всего из-за введения так называемого высшего судебного присутствия, которое образуют председатели Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов и их первые заместители, а также специально назначенные по представлению президента трое федеральных судей

(ст. 125). Первая мысль — это малопонятное высшее присутствие нужно президенту потому, что он не любит Конституционный Суд и, по этой причине, передает его основные функции в компетенцию более подконтрольного главе государства органа, включая и право на толкование Конституции (которое, впрочем, остается и за Конституционным Судом — ст. 121). Но, вчитавшись повнимательнее, мы увидели и другую причину. Высшее судебное присутствие «отстраняет от должности федеральных судей, назначенных Советом Федерации». Несменяемость судей, зафиксированная здесь же в ст. 115 и справедливо рассматриваемая как едва ли не единственная гарантия их независимости, исчезает. Высшее присутствие имеет право отправить в отставку любого члена высших федеральных судов! Да еще без учета мнения назначившего их Совета Федерации. Вот вам и несменяемость!

Совершенно неясна ситуация и со всеми другими судьями. Поскольку в субъектах Федерации своя система судебной власти не предусмотрена, то, надо полагать, весь судейский корпус в стране будет федеральным. Думаете, мы будем, как даже в застойные годы общенародным голосованием избирать судей на местах? Ничего подобного: «Федеральные судьи других судов назначаются президентом Российской Федерации» (ст. 124).

За что боролись? Имели Съезд народных депутатов, который мог все, теперь имеем шанс получить одного человека, который может все. Это не называется демократией. В конце концов и тиранов чаще всего избирают.

Принцип разделения властей — не прекраснородушная выдумка либеральных демократов. Он исключительно логичен и функционален. В его основе лежит проверенное веками понимание того, что к власти приходят не только ангелы. И единственный способ предотвратить общество от тирании какого-либо государственного института и защитить право граждан — создать такое устройство власти, при котором амбиции и интересы одних институтов и политиков противопоставляются амбициям и интересам других. Разделение властей — главное условие сохранения прав и свобод.

К сожалению, в рассматриваемом проекте отступлений от названного принципа более чем достаточно. И все эти отступления — в пользу исполнительной власти. Хорошо, если президент — демократ. А если нет? Тогда пришествие режима личной власти предложенная Конституция не остановит ни на миг.

И ничто не поможет реализовать записанные в ней права и свободы. Впрочем, с правами и свободами в проекте тоже не все гладко.

### **Наши права**

В любой стране «отцы-основатели», садясь за написание Конституции, сталкиваются с серьезной ловушкой. С одной стороны, они должны подчеркнуть незыблемость всех основных прав человека. С другой стороны, они прекрасно понимают неизбежность ограничений на реализацию многих из этих прав. Авторы президентского проекта миновали эту ловушку гораздо более изящно, чем авторы «румянцевского», где права провозглашаются и моментально отрицаются.

Ограничения на наши с вами права, по проекту Б.Н. Ельцина, «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». Конечно, подобная формулировка основания для урезания прав весьма всеохватна, но с ней все-таки можно смириться, коль скоро ограничения будут вводить нами же избранный парламент, а базовые свободы, отраженные в статьях 8–14, не могут быть ограничены никем и никогда (ст. 24).

### **Проблемы в другом**

Прежде всего, явно противоречива базовая философия документа. Для чего вообще нужна Конституция? В демократическом обществе основное предназначение Основного Закона — защита прав граждан от возможных узурпаторских посягательств государства. Должностные лица и бюрократы всегда посягали и будут посягать на наши свободы, и единственное, что нас может спасти, — правильно составленная Конституция.

С этой точки зрения мы вполне согласны с авторами проекта, что «единственным источником государственной власти является народ» (ст. 1), который от своего имени создает Конституцию и формирует определенную государственную систему, обслуживающую его интересы. Именно так, а не наоборот: народ первичен, а государство, его слуга — вторично. Исходя из концепции естественных прав, составители проекта справедливо подчеркивают, что основные права и свободы «принадлежат каждому в России от рождения» (ст. 8). Но если права естественны и первичны, то зачем тогда в статье 9 отказываться от этой философии, заявляя, что «равенство прав и свобод гарантируется государством»? Наши свободы гарантируются тем, от кого они должны защищаться! Это то же самое, что сказать «права и свободы овец гарантируются волками».

Взглянув на проект с точки зрения естественных прав и народного суверенитета, обнаружим в нем и другие нестыковки. Раз Конституция должна накладывать ограничения на государство, а не на источник вла-

сти — народ, то в ней не может идти речи об обязанностях людей. Обязанности граждане могут придумать себе сами через своих представителей в законодательном органе. Замечательно, что в президентском проекте в отличие от проектов Румянцева или Собчака — Алексеева, нет специального раздела «Обязанности». Но выдержать верность философии народного суверенитета не удалось — обязанности теперь разбросаны по разным статьям: ст. 43 — воспитывать детей (как будто это не ясно), ст. 49 и 53 — охранять природу, окружающую среду и памятники культуры (как будто если скажешь об одном и том же аж в двух статьях Конституции — повторы — бич проекта, — что-то изменится), ст. 50 — платить налоги, ст. 52 — защищать Отечество. В самих этих обязанностях нет ничего неправильного. Просто, будучи включенным в Конституцию, подобные статьи выворачивают наизнанку ее суть и предназначение.

Другой общий недостаток проекта Конституции заключается вот в чем. Конституция объявлена документом прямого действия, и это правильно. Значит, любой гражданин или организация, полагая, что их права нарушаются, может обратиться в суд, и он должен принять решение, исходя из буквы Основного Закона. Совершенно очевидно, что суды сойдут с ума, если попытаются выносить вердикты на основе очень многих статей предложенной Конституции. Всего несколько примеров.

В ст. 44 записано, что «пенсии, социальные пособия, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями общества должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума». Чем руководствоваться суду: «экономическими возможностями общества» или «прожиточным минимумом», которые вполне могут не совпадать как в одну, так и в другую сторону.

Или как трактовать меры «по обеспечению каждой семьи благоустроенным жильем путем возмездной или безвозмездной передачи в собственность граждан квартир и домов, построенных за счет государства» (ст. 45)? Норма противоречива — возмездно или безвозмездно? Что будет, когда все жилье будет приватизировано? Оно ведь построено государством, а значит, каждый будет иметь законное право требовать безвозмездной передачи ему в собственность чего-то еще. Значит ли, что сразу после принятия Конституции любой бомж может прийти в суд, и тот обязан принять решение о моментальном предоставлении ему «благоустроенного жилья». И как суду интерпретировать «благоустроенность». Напоминаем, речь идет о документе прямого действия, который нельзя «подправлять» законами.

Как судам обеспечить право на «равный доступ к культурным ценностям» (ст. 49), когда для жителей Москвы он всегда будет более широким, чем для жителей райцентра?

Вообще, разделы о социально-экономических правах звучат скорее как благие и часто нереализуемые пожелания, отдают «социалистическим» пустословием, что неприемлемо для правового документа.

К сожалению, «социалистические» элементы доперестроечного мышления проникли и в те статьи, которые, по идее, призваны заложить основы рыночных отношений. Хорошо, что гарантируется неприкосновенность частной собственности, в том числе и на землю, причем не один раз и со множеством повторов. Но, увы, для «экономической свободы и активности» (ст. 48) остается очень мало места. Сторонники коммунистической идеи с удовольствием прочтут о праве «на равное вознаграждение за равный труд» (ст. 46). Теперь президент «Менатепа» должен иметь равную оплату с президентом «Инкомбанка», а продавец булочной — с продавцом валютного супермаркета! Интересно только, кто будет все это контролировать и осуществлять выравнивание оплаты и прибылей? Или «право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены» (там же). Безработица отменяется!

А если она будет? И как суды будут измерять «требования гигиены», содержащиеся в документе прямого действия? Как они будут противодействовать установлению «обременительного налога, делающего для налогоплательщика невозможным получение нормального дохода» (ст. 64)? Кто измерит «обременительность» налога и «нормальность» дохода?

И о какой экономической свободе может идти речь, когда владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами возможно только, «если это не ведет к утрате природных богатств» (ст. 27)? Субъект федерации или частная компания, согласно этой норме, не может, скажем, добывать полетные ископаемые, поскольку это неизбежно «ведет к утрате природных богатств».

С сожалением должны констатировать, что с предложенной Конституцией мы не войдем в рыночную экономику, а если и войдем, то в рыночную экономику «особого типа».

Наконец, о прямых нарушениях наших прав, которые в проекте тоже есть.

«Все равны перед законом» (ст. 91), но возможны «преимущества и привилегии», которые можно предусмотреть Конституцией и законом (ст. 39). Равенство, но не очень. Или разными могут быть только обязанности? Тогда ясно нужно по крайней мере сказать, для кого и какие?

Смертная казнь. В большинстве из предложенных в последнее время проектов Конституции она либо не предусматривалась, либо ее предлагалось применять как исключительную меру наказания за особо тяжкие преступления против человека, то есть за убийство. По президентскому проекту смертная казнь возможна при совершении любых «тяжких пре-

ступлений (ст. 26)<sup>1</sup>, а под ними у нас понимают и пресловутую «измену Родине», и крупную растрату. Прямо скажем, не очень либеральная статья.

Она звучит особенно зловеще в сочетании со статьей 119, согласно которой «судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности, за исключением случаев, установленных федеральным законом» (подчеркнуто нами. — *Авт.*). Значит, судебное разбирательство возможно без адвокатов и обвинения! Значит, Конституция открывает путь тройкам и трибуналам, которые, по той же статье, могут проводить слушания дела в закрытом заседании, если так решит закон. Ничего себе защита прав граждан от государства!

И как со «старых добрых» сталинской и брежневской конституций списана статья 42: «Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах ограничения свободы по приговору суда». Норма для нас столь привычная, что мы даже не задумываемся, почему ее нет ни в одной Конституции ни одной демократической страны. Хотя именно нам, лучше других знакомым с практикой «признания судом недееспособными», не мешало бы задуматься о нецелесообразности подобной статьи, которая, конечно, касается ничтожного меньшинства населения, но везде рассматривается как крайне недемократичная.

Новая Конституция нужна как воздух. Однако это не значит, что должны, закрыв глаза, принять плохую Конституцию, которая в самом ближайшем будущем *потребуется* пересмотра, если мы не хотим тирании.

Самое плохое случится, если, как об этом уже говорят некоторые советники президента, его проект будет принят указом. Тогда Конституция станет в прямом смысле октроированной, поскольку «даруют» народу конституции только монархи. В этом случае Основной Закон будет изначально нелегитимен, а слова о народе как источнике власти прозвучат насмешкой. Наполеон тоже проводил референдум по октроированной конституции в оккупированной Швейцарии.

Более надежный и отвечающий интересам России путь — созвать Конституционное собрание, состоящее из представителей всех субъектов Федерации. И на нем не спеша, не поддаваясь давлению извне, с участием неангажированных экспертов внимательно проанализировать

---

<sup>1</sup> При публикации проекта в разных газетах есть разночтения в тексте этой статьи. В «Российских вестях» значится «за умышленное убийство и уничтожение людей при совершении тяжких преступлений», а в «Известиях» та же фраза идет с запятой после слова «людей». Авторы исходят в своей оценке ст. 26 из логики ее и проекта в целом. — *Примеч. «НГ».*

все имеющиеся проекты и синтезировать сбалансированный документ. Учитывающий и необходимость юридической чистоты, и возможные политические и экономические последствия реализации каждой статьи. А главное — отталкивающийся не от сегодняшней политической борьбы, а от вечных и непреходящих интересов народа российского.

История демократической России началась с президента Б.Н. Ельцина. Но она им не кончается. Или не должна закончиться.

*Интервью с Г.Х. Шахназаровым,  
помощником бывшего Президента СССР  
по политическим вопросам,  
президентом Российской ассоциации  
политологов*

### **Только устройство власти может быть гарантией прав человека<sup>1</sup>**

(Интервью для «Конституционного вестника»  
ведет Илья Шаблинский)

**И.Ш.:** Хотелось бы начать с Вашей общей оценки политической ситуации в стране. После референдума, после этого кровавого первомайского инцидента как бы Вы оценили ситуацию: кто кому противостоит и какую роль тут может сыграть новая Конституция?

**Г.Ш.:** Я предостерег бы от попытки утверждать — а, к сожалению, сплошь и рядом приходится видеть это и в печати, и в заявлениях наших политических деятелей, — что речь идет о противостоянии Ельцина и Хасбулатова. Или же даже радикал-демократов и коммунистов. Если бы это было только так, тогда бы ничего проще не было бы решения этой проблемы. Надо было бы обратиться к народу, он бы и ответил в чью-то пользу. Но референдум, как многие и предупреждали, показал, что в России произошел и сохраняется глубокий раскол между той частью населения, которая более или менее выиграла от реформ или ожидает от них что-то еще впереди, и той частью, которая оказалась в очень тяжелом положении. Но не только по этому принципу. Сыграл свою роль и критерий, если хотите, интеллектуальный. Что это означает? Часть людей более спокойно отнеслась ко всем происходящим переменам, ставя на первый план свои собственные интересы, условия жизни. Другая же часть очень озабочена судьбой отечества, тем, что утрачены многие вещи,

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 133–139.



ценности, которые мы считали, так сказать, базовыми — супердержава, величие, сила, мощь и т.д. И поэтому, почему я лично выступал против референдума? Потому что считал, что этот референдум ничего толком не принесет, кроме того, что углубит раскол. Сейчас, правда, встречаются и другие оценки, но я остаюсь на прежних позициях. Фактически страна разделилась примерно поровну. С небольшим перевесом, правда, победил Президент, его партия победила, но ведь и оппозиция тоже набрала достаточно много голосов. В целом можно оценить так — процентов 30 за партию Президента, процентов 30 за оппозицию и процентов 40 пока еще не определилось. Не будем гадать, как они могли бы определиться. Следовательно, считать одну сторону победительницей, а другую побежденной нельзя. Это глубокая ошибка. Это самая опасная вещь, которая только может прийти в голову. Потому что тем самым вот та сторона, которую считают проигравшей, загоняется в тупик, и ей ничего не остается другого, как отчаянно сопротивляться. И в этих условиях, одержав скромную, но все-таки победу, президентская команда, президентская партия должна была бы, на мой взгляд, протянуть руку той стороне и сказать: «Давайте все-таки работать вместе. За нами Россия, за нами две половинки страны, давайте попытаемся их склеить». Видно же, что подавляющая часть общества одобряет реформы. И даже те, кто проголосовал против, это не значит, что они против реформы. Они против тяжелого положения своего. А раз так, давайте думать, как объединяться.

**И.Ш.:** А новый «президентский» проект Конституции объединиться не поможет?

**Г.Ш.:** Знаешь, у нас раньше в ходу была такая шутка, что нет таких трудностей, какие большевики не смогли бы себе создать, чтобы потом их преодолевать. Вот точно так действуют наши радикал-демократы. Потому что заранее ясно, не надо быть Нострадамусом, чтобы вычислить, что вот с таким проектом Конституции, который они опубликовали, можно попасть, я извиняюсь, только в Матросскую тишину. Потому что то, что предлагается, — это чистый государственный переворот. Это попытка оформить статус диктатора, который будет владеть правами, сравнимыми только в сумме с правами всероссийского императора и генерального секретаря ЦК КПСС. Нет больше в мире ни одной Конституции, где бы такие права давались главе государства, одному человеку. Это единовластие. Система самовластия. Т.е. то, от чего мы ушли всю дорогу, единственно, можно сказать, ценное, что осталось от перестройки. Ведь у нас есть все-таки структура парламента, более или менее разделение властей. Но этот проект, по-моему, все это хоронит. А вместе со старым устройством власти он хоронит и то хорошее, что в

нем есть. А именно права человека и федеративное устройство государства. Потому что, я извиняюсь, если во главе государства стоит богдыхан, то никакой федерации, конечно, не будет, никаких прав человека тоже не будет.

**И.Ш.:** Это общая оценка, насколько я понял. А могли бы Вы попробовать сравнить два проекта Конституции? Сказать что-то о преимуществах и недостатках каждого из них?

**Г.Ш.:** Я постараюсь систематически ответить. Что касается прав человека, то я считаю, что в обоих проектах они неплохо выписаны. И тут можно вести конкретный разговор. В частности, я считаю, что глупо, например, записывать право человека на жизнь. Это право от Бога дается, а не Конституцией и не государством. Но это уже частности. Главное, что здесь у обеих команд одно направление. В данном случае я не считаю великим достижением то, что права человека поставили на первое место. Потому что от того, что вы поставите их на первое место или на второе место, ничего особенно не изменится. Не в этом дело. Главное, чтобы они были выписаны в полном объеме, в соответствии с декларацией, с международными нормами. Это сделано в обоих проектах, можно считать. Что касается Федеративного договора, то это большой серьезный разговор. Видно из заявления 12 субъектов Федерации, что они недовольны тем, как этот вопрос решен в президентском проекте. Но я бы сказал, что в парламентском проекте он решен лучше. Мне нравится больше парламентский вариант здесь. Хотя они недовольны и парламентским вариантом. Но надо противодействовать и аппетитам некоторых автономий и областей, которые хотят полного суверенитета. Это не годится. У нас должно быть все-таки одно государство. Если мы пойдем по пути признания всех автономий суверенными государствами, то это будет конец страны как целого чего-то. Идеальная была бы федерация типа ФРГ. Очень хороший вариант, где земли достаточно самостоятельны и ландтаги их очень весомы. И в то же время страна их существует в едином качестве. Гражданство, таможня, налоги и прочее. Американский вариант федерации мне тоже кажется вполне подходящим. Поэтому нужно еще раз все-таки постараться убедить автономии избрать такой вариант. И вообще, что касается федеративных статей, то можно их прописать более точно, в соответствии с желаниями субъектов Федерации. Это не проблема. Проблема — это устройство центральных органов власти. Здесь президентский проект, как я уже сказал, допускает чудовищный перекос в сторону принижения представительной власти. В парламентском проекте, хотя в меньшей степени, но есть принижение исполнительной власти. Я думаю, что нужно искать какую-то середину.

**И.Ш.:** Коснусь одного частного момента. Может быть, помните, в проекте Конституционной комиссии есть такой раздел, которого нет в президентском проекте. Раздел называется «Гражданское общество». Там устанавливаются общие основы деятельности партий, общественных организаций, профсоюзов, религиозных объединений. Есть там и такие сюжеты: семья, образование, культура. А как Вы думаете, оправданно ли такое, скажем, расширение сферы конституционного регулирования? Следует иметь такой раздел в Конституции или нет?

**Г.Ш.:** Я думаю, что этого не стоит делать. Потому что не конституциями определяются такие вещи, а больше жизнью самой. Наполнением жизни. Вот, например, мой коллега Алексеев — один из авторов того проекта — утверждает, что все сейчас заключается в правах человека. И даже более того, он считает, что именно то, как выписаны в президентском проекте Конституции права человека, будет главной гарантией против тоталитаризма. Это очень наивная точка зрения. Ну достаточно сказать, скажем, что Гитлер не отменял частной собственности и существования того, что понимается под гражданским обществом. То есть совокупность общественных отношений, существующих автономно, без вмешательства государства. В общем, важнее четко обозначить барьеры для государства. Власть, если она захочет, то она может все что угодно сломать и переделать по-своему. Подмять под себя. Поэтому права человека никогда не могут быть гарантией чего-либо. Только устройство власти может быть гарантией прав человека. И именно поэтому история современной демократии идет от хартии вольности. Потому что там впервые английские бароны заставили короля Иоанна Безземельного ограничить свою власть. Они заставили его согласиться с тем, что бюджет государства будет определять не он, а парламент. Вот с тех пор и идет это дело. Поэтому главным гарантом демократии всегда были парламенты.

**И.Ш.:** Вопрос о деятельности российской Компартии. В проекте Конституционной комиссии есть такая статья, запрещающая деятельность партий, разжигающих социальную рознь. Этот вопрос всплыл в последнюю пару недель и, в частности, в связи с первомайскими событиями. Как Вы относитесь к идее запрета компартии?

**Г.Ш.:** Если мы хотим откатиться окончательно от положения, при котором нас пока еще можно называть цивилизованной страной, то можно и запретить. Ведь коммунисты — это что такое? Это крайне левая партия. Она все равно будет. Она может переименоваться, но она будет. Потому что есть определенная общественная потребность. Независимо от идеологии это будет крайне левая партия. Может быть, даже не самая крайняя, есть еще левее. Поэтому единственное, что нужно де-

вать, — это добиваться, чтобы эта партия соблюдала правила политической борьбы, политические условия.

**И.Ш.:** Вот, кстати, коснемся еще одной конкретной нормы. Право Президента распускать Парламент. По проекту Конституционной комиссии такого права у Президента нет. Хотя поначалу в 1991 г. в проекте такое право было. Но после долгих споров и колебаний, я очень хорошо помню, сняли это право. Так вот, как Вы думаете все-таки, можно ли с какими-то ограничениями наделять таким правом Президента?

**Г.Ш.:** Я лично считаю, что лучше не давать такого права. Вот посмотрите, что в России творилось. Первую Думу разогнали. Она одно заседание имела, одну сессию. Вторую Думу — одну сессию имела — тоже разогнали. Третью Думу — пять лет просуществовала — тоже разогнали. Четвертая тоже фактически кончила плохо. Учредительное Собрание разогнали. Последующие наши парламенты вообще нельзя считать за парламенты, потому что они назначались Сталиными, оргпартотделом. А теперь что мы видим? Союзный парламент опять разогнали. И теперь Президент фактически чуть что пытается разогнать нынешний, российский Парламент. Я согласен, что Парламент у нас не идеальный. Это тот самый Верховный Совет, который совершил очень много ошибок. У меня лично к нему очень большой счет. Я считаю, они начали с провозглашения Декларации независимости, не подумав, что тем самым разваливают фактически Союз. Потом они приняли и ратифицировали Беловежское соглашение. Но и при всех этих промахах и недостатках этот Парламент — все же гарантия от авторитаризма.

Теперь еще один важный теоретический момент. Принцип разделения властей предполагает баланс, взаимодействие между ними и взаимный контроль. Это не означает, что власти равны. Равноправных вообще институтов во власти не бывает. Потому что власть сама по природе своей такой организм, который стихийно выстраивается по вертикали, и сказать, что Президент и Парламент — исполнительная и законодательная власти — равны, это значит лукавить. И грешить против истины. Фактически Парламент, на мой взгляд, представляет собой высшую власть. Потому что это именно коллективный орган народа. Это высшая власть в государстве. Это не значит, что она все может и везде должна лезть. Она сама себя ограничивает, принимая такие правила игры, согласно которым она передает полномочия, сумму полномочий Президенту. Но, извиняюсь, Конституцию и законы принимает Парламент. Т.е. он устанавливает правила игры. Вывод: нежелательно давать Президенту право роспуска Парламента вообще, в принципе. Но в то же время мировая практика знает такое правило. Не везде, ко оно есть. И оно

очень специфично и конкретно ограничено. Ведь когда, в каких случаях Президент распускает Парламент? В тех случаях, когда Парламент не в состоянии сформировать Правительство. Когда он погряз в противоречиях между партийными фракциями, когда в нем нет нормального большинства одной партии или несколько партий не могут сформировать большинства. В этом случае Парламент начинает буксовать, он не работает. И Президент фактически признает, я бы сказал, де-юре то, что сама жизнь уже решила де-факто. У нас же в «президентском» проекте, я бы сказал, впервые в истории вариант, при котором в республике, называющей себя демократической, глава государства может распустить парламент не потому, что парламент не в состоянии сформировать Правительство большинства, а потому, что ему не нравится этот парламент. Или решения этого парламента по кандидатуре премьера. Вы посмотрите, что там написано, он предлагает кандидатуру премьера, парламент не принимает эту кандидатуру. Один раз, другой. И тогда президент имеет право распустить этот парламент. Тогда на кой черт вообще этот парламент, спрашивается? Давайте вместо парламента напишем, что Президент является единственным представителем народа. И все.

**И.Ш.:** Вот Вы лично знаете С.С. Алексеева. Вы с ним беседовали по поводу этого проекта Конституции? Все-таки вы были соратниками еще по политологической ассоциации. Вы могли бы у него, так сказать, неформально спросить, почему именно эти формулировки выбраны?

**Г.Ш.:** Мы с ним давно уже не общались. В свое время мы были в очень хороших отношениях. Мы с ним работали. Он был членом консультативного совета при Президенте. И немало сделал как председатель Комитета конституционного надзора. То, что Сергей Сергеевич участвовал в подготовке этого проекта и сейчас его так горячо расхваливает, меня чрезвычайно огорчило. Потому что я не допускал мысли, что человек, который написал несколько очень хороших книг по праву, которые стали учебниками, может до такой степени, ну я не знаю, ошибаться, заблуждаться.

**И.Ш.:** Коснемся теперь исторического аспекта проблемы. Об институте Съезда народных депутатов. Вот одно из сходств обоих проектов. Все-таки Съезда нет ни там, ни там. Но кто-то за этот Съезд еще будет бороться, и вообще вокруг этого института еще идут споры. Скажите, откуда вообще появилась идея Съезда, чем она была обусловлена?

**Г.Ш.:** Родилось это тогда, когда начали думать над тем, какой создать новую структуру власти. Предложение Анатолия Ивановича Лукьянова было сделать вот этот самый Съезд. Я думаю, что Анатолий Иванович исходил из очень простого соображения. Он как юрист-профессионал за-

нимался Советами и он писал диссертацию на эту тему. Он хорошо знал этот предмет, отзывался о Съезде Советов 20-х годов с большим уважением. У нас даже с ним было несколько бесед полемического характера. Я ему говорю: Анатолий, что же ты хорошего находишь в этой структуре? Она ведь фактически провалилась, ведь она не смогла стать заслоном ни против диктатуры Сталина, ни против всех этих безобразий. Ее смели в один день, понимаешь? Он возражал против такой оценки, он считал, что Съезд очень интересная, важная вещь. У него была своя логика, свои аргументы, и поскольку он был сторонником этой идеи, то он убедил и Горбачева. Михаилу Сергеевичу тоже это понравилось. Но все-таки сделали поправку, вместо Съезда Советов сделали Съезд народных депутатов. Тем самым фактически попытались модернизировать эту старую идею. Другой вопрос, что после того как Съезд уже начал работать, я и Михаил Сергеевич пришли к выводу, что на следующей стадии надо отказываться от него и организовать уже обычный профессиональный работающий Парламент. Двухпалатный. Но это уже другой вопрос. И сейчас я думаю, что Съезд в том виде, в каком он существовал, себя изжил. Народ уже более или менее попривык к тому, что есть Парламент. Парламент должен быть работающим, т.е. не более 400 человек.

И все же я полагаю, что Съезд на первой стадии демократизации сыграл положительную роль. Вспомните, ведь и Сахаров, и многие другие яркие фигуры были избраны именно через «общественные организации».

**И.Ш.:** А вот сейчас именно Съезду принадлежит по действующей Конституции право принимать новую Конституцию России. Но все-таки тема процедуры принятия новой Конституции не может исчерпываться тем, что у Съезда есть такое право, и все, и точка. Как бы Вы оценили проблему процедуры принятия новой Конституции?

**Г.Ш.:** Конституции всегда принимались Съездами или Парламентом. Я не знаю, может быть, ты назовешь мне случаи, когда они принимались референдумом. Но немыслимая вещь принять документ в несколько сот страниц или даже в десять страниц. Немыслимо принимать это на референдуме. Это значит обманывать самих себя и обманывать народ, потому что мне может понравиться 90 процентов и не понравиться одна фраза. Я поэтому голосую против. Ну это же не метод вообще. Поэтому Конституцию должны принимать представители народа — Парламент или Съезд, а в данном случае самый высший представитель у нас — Съезд. Другое дело — у нас сейчас фактически два проекта Конституции. С этими двумя проектами мы себя на посмешище всему миру выставляем. Поэтому первая задача — это сделать один проект. Если будет один проект и этот проект будет рекомендован совместно Президен-

том, Конституционной комиссией, субъектами Федерации — это вполне возможно, то неужели Съезд его не примет? Да, господа, я готов, как там говорят, шляпу съесть. Этот Съезд не такой глупый, как его изображают иногда в печати. Конечно, он примет Конституцию, если она будет Конституцией всего народа. А если она будет навязана 51% населения 49%, то на другой день после того, как она будет принята, на нее будут чихать, и никакого толку от нее не будет.

**И.Ш.:** А вообще Вы верите в совместимость двух проектов, в возможность синтеза?

**Г.Ш.:** Я думаю, что существует не только возможность синтеза, но и необходимость. Нужно иначе поставить вопрос. Вот в свое время Борис Николаевич сказал о программе Явлинского и о программе Абалкина, что нельзя их поженить, как ежа и ужа. Этого не скажешь о двух этих институтах. Я верю тем специалистам, которые подсчитали, что там вроде 60% общего. Ну хорошо, пусть не 60, а 50. Тогда давайте вторую половину отложим в сторону и начнем заново писать ее.

**И.Ш.:** Легко сказать...

**Г.Ш.:** Ну уж по большому счету, я совсем другой путь считаю наиболее оправданным. На мой взгляд, глупо принимать Конституцию сейчас вообще. Надежда на то, что сейчас примем Конституцию и будет решен кризис власти — это совершенно наивная вещь. Ничего этого не будет. Даже если Президенту удастся принять Конституцию, она не сразу будет работать. Ну самое большее, что может быть, — Президент и Шахрай избавятся от ненавистного им Хасбулатова и Съезда. Но придет завтра вместо Хасбулатова Иванов, Петров, Сидоров и этот Сидоров поневоле будет вести такую же линию. Неужели это непонятно, что Парламент призван природой своей оппонировать фактически исполнительной власти, работая вместе с ней.

**И.Ш.:** Кстати, а Ваша точка зрения не отличается от точки зрения Горбачева? Ну, скажем, относительно досрочных выборов. Горбачев говорит о том, что нужно как можно скорее проводить эти выборы. Но без принятия новой Конституции непонятно тогда, куда, в какой орган выбирать депутатов?

**Г.Ш.** У нас есть Федеративный договор, можно сделать к нему приложение, на чем настаивают многие. Чтобы уточнить детали. У нас есть Декларация прав человека, которая была одобрена российским Парламентом. Эти два блока, которые могут жить очень долго. Декларация прав может жить 200 лет, и мы можем к ней вообще не возвращаться, как американцы столетиями живут и не трогают ее. Значит, остается что? Закон об устройстве высших органов власти. Этот закон надо принять сей-

час, предусмотрев упразднение Съезда народных депутатов и создание нормального двухпалатного Парламента. Предусмотреть характеристику этого Парламента: как палаты между собой соотносятся, какая верхняя, какая нижняя. Ну можно это взять из президентского и комиссионного проекта, совместить их и принять сейчас. Одновременно принять закон о выборах и провести выборы на основе этого закона, причем выборы обязательно надо проводить по партийным спискам. Если выборы будут проводиться по партийным спискам, тогда Парламент будет сразу структуризован. В нем будут совершенно четкие фракции и будет ясно, если демократы большинство завоевали там... Я, кстати, никак не могу понять, какие могли быть против этого возражения? Сам Президент на последнем Съезде согласился. С Хасбулатовым, с Зорькиным, помните, они внесли втроем предложение об осенних выборах. К сожалению, оппозиция тогда сделала большую глупость. Колоссальную ошибку они допустили, что не приняли этого предложения, а прицепились к седьмому пункту — достоинство их оскорбили, что ли... Конечно, это были лишь разговоры. Им любым способом нужно было провести голосование по импичменту. Они хотели недруга своего осадить. Хотя знали наверняка заранее, что ничего из этого не выйдет. А в результате потеряли очень хорошую вещь. Можно было бы тогда не проводить референдума, а провести досрочные выборы в ноябре и Президента, и Парламента. Что касается президентской команды, я не понимаю, почему они могут иметь что-либо против. Они на референдуме получили неплохие результаты и могут рассчитывать, что Президент будет переизбран, и в Парламенте окажется большее число его сторонников.

**И.Ш.:** Вопрос, не связанный с конституционной проблематикой. У Вас, у Горбачева есть чувство удовлетворения от работы Фонда?

**Г.Ш.:** Я вам скажу так: мы кое-что делаем полезного. Мы делаем ситуационные анализы, рассылаем их, в том числе и правительству, Президенту. На наших дискуссиях можно встретить людей с самыми различными взглядами. Так что Фонд становится таким интеллектуальным политическим клубом. Кое-что делается в гуманитарной сфере. Какие-то средства накапливаются и передаются для больниц, но этого пока еще очень мало. К нам поступают предложения от многих зарубежных университетов помочь подобрать на год, на два хороших молодых людей, чтобы они поехали поучились и вернулись назад. Ну и наконец, есть институт истории перестройки. Я считаю это очень важным, потому что Фонд все-таки связан с именем Горбачева, его создателя. Наша задача — собирать материалы, данные, информацию, книги, видеоматериалы с тем, чтобы исследователи, а их много к нам обращается, могли при-



ехать, посидеть в библиотеке, изучить тот или иной вопрос. Т.е. через несколько лет это будет особенно ценно. Да и сейчас уже...

### **От противостояния — к согласию?<sup>1</sup>**

*Сегодня в Москве, в Мраморном зале Кремля открывается Конституционное совещание. Какие задачи оно призвано решить? Поможет ли преодолеть конституционное противостояние? Приблизит ли принятие нового Основного Закона и повысит ли уровень согласия в обществе?*

*По просьбе нашего корреспондента Л. Кононовой свою точку зрения на эти проблемы высказывают:*

#### **Сергей Шахрай**

Главная задача Конституционного совещания — попытаться согласовать позиции и выработать единый текст проекта нового Основного Закона.

За основу для работы, так как нельзя начать работу сразу над двумя-тремя проектами, должен быть взят президентский проект. Но в специально составленной для участников совещания общей таблице будут представлены также и статьи проекта, подготовленного Конституционной комиссией. Будет возможность сравнивать, выбирать лучшее, синтезировать его. Главное, о чем необходимо помнить: Конституция по своему содержанию должна стать единым, логически завершенным документом, обеспечивающим единство России и эффективную государственную власть.

Модель именно такой власти и заложена в президентском проекте. Соблюдается необходимый баланс властей, но не допускается ситуация, при которой одна ветвь власти может полностью парализовать другую. Президент выведен из системы исполнительной власти, он не возглавляет правительство, не имеет права принимать хозяйственные, экономические решения, выполняет только одну главную задачу — обеспечивает эффективное взаимодействие федеральных структур парламента и правительства, федеральных органов и органов субъектов Федерации. Для этого Президент избирается всем населением, для этого он наделяется необходимыми полномочиями, так как государственная власть должна быть единой и сильной. Конституция сейчас это не просто документ, это способ преодоления безвластия, может быть, последний мирный способ преодоления безвластия и создания эффективной структуры государства.

---

<sup>1</sup> Культура. 1993. 5 июня.

### **Олег Румянцев**

Несмотря на то, что и количественный, и качественный состав участников Конституционного совещания и предполагаемые довольно ограниченные сроки его проведения вызывают и у меня, и у моих коллег по Конституционной комиссии большие сомнения, мы намерены в нем участвовать. Это — не единственный форум, в котором мы участвуем, но мы хотим, чтобы на нем возобладали разум, и будем выступать со своих позиций — с тем, чтобы конституционное противостояние было преодолено. Хотя шансов для этого мало: удалось-таки сделать новую Конституцию полем непримиримой битвы...

На наш взгляд, в качестве основного проекта следовало бы взять текст, подготовленный Конституционной комиссией. Не только потому, что совершенствовался он в течение трех лет и Съездом, и Верховным Советом, и регионами, и тем же Президентом, а потому, что он гораздо менее, чем президентский, нацелен на решение сиюминутных конъюнктурных политических задач.

Я не исключаю возможности согласования ново-президентского и официального проектов. Правда, пока президентская команда не отвечала на все наши призывы к умерению революционного пыла, к сотрудничеству, на предложения встретиться, обсудить расхождения, попытаться их преодолеть. Вряд ли это удастся сделать в ходе Конституционного совещания, которое скорее будет использовано как ширма для одобрения.

Что касается границы компромисса, на который мы готовы пойти, то я бы определил ее так. Мы, безусловно, будем отстаивать такие основы конституционного строя: верховенство права, народовластие, разделение властей при сохранении баланса между ними, будем выступать против искусственного принижения статуса краев и областей, так как считаем, что подобная политика ведет к усилению напряженности внутри России.

### **Иосиф Дискин**

Признаюсь, никаких иллюзий относительно результатов открывающегося сегодня Конституционного совещания я не питаю. Поражает та поспешность, с которой решается огромной важности государственная проблема. Мы словно забываем, что любая Конституция есть результат консолидации общественно-политических сил, а вовсе не ее условие. В нашем же случае ситуация усугубляется тем, что конституционные вопросы используются в политических целях, для утверждения власти одной из соперничающих сторон. На мой взгляд, президентский, или, как его более точно называют, неопрезидентский проект Конституции предусматривает становление авторитарного государства, тип ко-

того пригоден для латиноамериканской страны тридцатых годов, но никак не для страны, утверждающей демократические принципы. Весьма тяжелыми последствиями как в социально-политическом, так и экономическом плане чревато построение России по принципу договорной федерации. Если мы закрепим этот принцип в новой Конституции, мы поставим под удар целостность России, спровоцируем усиление сепаратистских настроений, затормозим ход экономических реформ. И если предстоящее Конституционное совещание и имеет смысл, то он в том, чтобы выявить интересы различных политических сил, понять, какие проблемы они стремятся решить с помощью нового Основного Закона.

### **Эмиль Паин**

На мой взгляд, Конституционное совещание имеет три варианта исхода. Первый — позитивный. В результате его проведения усовершенствуется принятый за основу проект новой Конституции и повысится уровень согласия в обществе. Вариант второй — средний, при котором будет улучшен проект, но уровень согласия останется прежним. И, наконец, третий, наихудший вариант, если и в проект не будут внесены улучшающие его поправки, и уровень согласия между ветвями власти, между различными политическими силами в стране снизится. Я надеюсь, что худшего варианта нам удастся избежать.

Безусловно, концептуальных различий между президентским проектом и проектом, представленным Конституционной комиссией, немало. Сильная сторона первого в том, что в нем более четко определены, я бы даже сказал, в большой степени разведены функции разных ветвей власти. Существует взаимоконтроль между двумя ветвями власти, четко оговорены полномочия обеих палат Федерального собрания. Что очень важно, поскольку в настоящий момент различие между функциями палат практически нулевое. В качестве положительного момента я бы рассматривал и повышение роли субъектов Федерации. К недостаткам я бы отнес пронизывающую проект некую чрезмерную настороженность президентской власти к парламенту. Предусмотрена целая система механизмов, ограждающих главу государства от нападков парламента. Полномочия Президента чрезмерны, и нет гарантий, что он не может злоупотреблять ими. Весь проект как бы рассчитан на нынешнего Президента, но Конституция не временный акт, никакие субъективные, личностные факторы не должны играть при ее разработке главенствующую роль.

Второй недостаток проекта — предоставление им чрезмерных политических льгот национально-территориальным образованиям. Проявляется это хотя бы в том, что тридцати двум национально-территориальным образованиям предоставляется столько же мест в верхней палате парла-

мента, как 56 краям и областям. На мой взгляд, несомненно, учитывая специфику национально-территориальных образований, все же необходимо в большей мере уравновесить права субъектов разного типа.

Если говорить о тех принципах, которые обязательно должны быть закреплены в новой Конституции, то я бы назвал следующие. Принцип примата прав человека. Провозглашение приоритета рыночных отношений в экономике. Принцип демократического построения государства. Народ есть ключевая фигура, определяющая изменения всей политической структуры. И, наконец, новая Конституция — это Конституция многонационального, федеративного государства.

### **Виктор Шейнис**

Я не жду немедленного и эффективного результата от работы Конституционного совещания. Конституционное совещание чрезмерно велико по количеству. И крайне разнолико по качеству. Участникам совещания не предстоит принимать окончательное решение, функция принятия решения переносится на другую стадию и на иной институт. Они должны лишь отработать достаточно объемный текст проекта новой Конституции. И в этой ситуации они вряд ли будут готовы идти на взаимные уступки.

Ключевым моментом проекта новой Конституции, на мой взгляд, должны стать две позиции. Он должен отвечать демократическим принципам построения государства и обеспечивать сохранение целостности России.

Я думаю, что и в президентском проекте, и в проекте, подготовленном Конституционной комиссией, заложена хорошая основа для будущего документа. Если бы Конституционному совещанию удалось синтезировать то лучшее, что есть в обоих проектах, оно бы достойно справились с предназначенной ему миссией.

### **Михаил Астафьев**

Я убежден, конституционная проблема не является в настоящий момент первостепенной. Усиленные попытки разогреть политические страсти по поводу принятия нового Основного Закона, на мой взгляд, вызваны одним — стремлением отвлечь народ от провала экономической политики.

Содержание и президентского, и парламентского проектов вызывают у меня нарекания. Я придерживаюсь иной модели организации власти в стране. На мой взгляд, в качестве высшего выразителя народной воли целесообразно сохранить Съезд или Земский собор, что соответствует и нашей национальной традиции, сохранившейся до сих пор в Русской православной церкви. Устранение Съезда народных депутатов

(хотя я вовсе не настаиваю на неизбежности способа его формирования) как высшего органа законодательной власти — а именно в этом состоит ключевой момент обоих проектов — не представляется мне разумным. На нынешнем этапе, когда в стране еще не сложилась реальная многопартийность, только съезд является наиболее точным выразителем общественного мнения россиян, связующим звеном между периферией и центром, между простым избирателем и депутатом Верховного Совета. Профессиональный парламент при столь заметной сегодня тенденции мафиизации власти будет очень быстро куплен за квартиры, машины, дачи. Уверен также, отсутствие съезда отрицательно скажется на качественном составе парламента. Сегодня съезд — это дополнительный фильтр, позволяющий избрать в Верховный Совет людей умеренных, центристских взглядов.

Кадетская партия, председателем которой я являюсь, решила не участвовать в работе Конституционного совещания, поскольку мы не уверены в том, что оно не превысит свои полномочия, не поощрит незаконные методы принятия новой Конституции. Никакие же формы навязывания нового Основного Закона силой неприемлемы.

*Интервью с В.Л. Шейнисом,  
заместителем ответственного  
секретаря Конституционной комиссии*

### **«Федеративные отношения — узловой вопрос Конституции...»<sup>1</sup>**

**И.Г. Шаблинский.** Вы полагаете, что в основе работы Конституционного совещания должен обязательно лежать так называемый президентский проект Конституции? Или возможны какие-то другие решения?

**В.Л. Шейнис.** Я бы хотел уйти от вопроса, который носит, на мой взгляд, преимущественно престижный характер. Чей проект должен лечь в основу будущей Конституции? Естественно, я длительной работой гораздо более тесно связан с проектом Конституционной комиссии, нежели с недавно появившимся президентским проектом. Но, на мой взгляд, основные задачи сегодняшнего дня заключаются в том, чтобы выработать такой проект Конституции, который наилучшим образом отвечал бы реалиям и интересам нашего общества. Я вижу позитивные моменты и в проекте Конституционной комиссии, и в проек-

---

<sup>1</sup> Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 139—142.

те Президента. Точно так же, как я вижу негативные черты и в том, и в другом проекте. Поэтому, не предвещая на данном этапе чисто технического вопроса, вокруг какого текста будет строиться обсуждение, я бы предложил сравнительно миролюбивый и ориентированный на согласие вариант. А именно: есть опубликованная сопоставительная таблица двух вариантов, вот по этой таблице я бы и пошел. Во-первых, по некоторым подсчетам, до 60% текста совпадает, значит, 60% уже сразу можно перенести в итоговый проект. Что касается остальных моментов, то здесь нужно вести заинтересованный и вместе с тем спокойный разговор, выбирая те формулировки, которые, как я уже сказал вначале, наиболее отвечают интересам нашего общества. Возможно, это будут формулировки, которые рождаются на базе сопоставления двух разных вариантов и которые не будут в точности соответствовать ни одному, ни другому варианту. Во всяком случае, я бы рекомендовал отказаться от жестко конфронтационной позиции.

**И.Г. Шаблинский.** Вам не кажется опасным то, что в нынешней ситуации субъекты Федерации стремятся как бы использовать конъюнктуру, получить тот статус в будущей Конституции, который не благоприятствовал бы будущему Российскому государству в целом? Помните заявление 12 субъектов Федерации о том, что в обоих проектах Конституции «права человека вытесняют права народов»?

**В.Л. Шейнис.** Я думаю, что самый опасный момент, связанный с конфронтацией двух проектов, равно как и вообще конфронтацией исполнительной и законодательной власти, связан с той угрозой, которую эта конфронтация несет для единства Российской Федерации. Вы затронули сейчас, может быть, самый больной и болезненный вопрос. Вопрос о тех далеко идущих уступках, которые делает и та и другая, парламентская и президентская, сторона, желая получить поддержку регионов и прежде всего поддержку бывших автономий, а ныне республик в составе Российской Федерации. Мне кажется, что здесь необходимо проявить определенную твердость и поставить границы, за которые уступки и шаги навстречу требованиям республик переходить ни в коем случае не должны. Даже если это обещает успех в той внутренней конфронтации, которая ведется здесь, в Москве, в центре. Вообще, мне уже приходилось говорить, что нынешняя ситуация мне напоминает игру на двух досках. Только не в шахматы, а в поддавки. За одной доской в эту игру с бывшими автономиями играет Президент, за другой с бывшими автономиями играет парламент. Президент и парламент соревнуются между собой: кто быстрее отдаст все фигуры. Это, по-моему, чрезвычайно опасная игра, несущая чрезвычайно опасные последствия. Я приведу два при-

мера. Первый пример: включение в текст Конституции Федеративного договора. Я решительно против этого. И не в силу того, что я не уважаю Федеративный договор. Я считаю, что он отражает определенный баланс сил и более или менее выверенную точку соприкосновения интересов, гармонии интересов. Но введение в Конституцию текста Федеративного договора означает ни больше ни меньше, чем то, что наша Федерация является не конституционной, а договорно-конституционной. То есть что источником легитимности Федерации является не Конституция, не воля законно избранных представителей населения Федерации, а воля субъектов, воля, зафиксированная в договоре. Я за то, чтобы все важнейшие положения Федеративного договора ввести в Конституцию. Но мне кажется и опасным, и вредным введение в текст или даже в текст Конституции всего корпуса Федеративного договора. Не говоря уже о том, что это создает чрезвычайно рыхлую композиционную структуру, ибо 3 договора во многом совпадают друг с другом. Гораздо лучшее решение было найдено в действующей Конституции, где договоры были даны в виде приложения. Ни сам договор, ни ссылки на него, на мой взгляд, в тексте Конституции фигурировать не должны. А что же видим сейчас? Широким жестом президентская сторона включает Федеративный договор в Конституцию. После этого Хасбулатов делает аналогичный шаг и резко обрывает Румянцева на заседании Конституционной комиссии, когда тот отстаивает всего-навсего формулировку шестого Съезда о том, что в Конституцию должно войти содержание Федеративного договора, а не сам договор. Это один пример. Второй пример. В течение длительного времени Рабочая группа Конституционной комиссии сопротивлялась натиску бывших автономий, которые требовали, на мой взгляд, совершенно непропорционального решения, согласно которому в верхней палате, в Совете Федерации, области, с одной стороны, и республики, с другой, должны быть представлены равным числом депутатов — 50 на 50. Но в республиках живет лишь 14% населения, тогда как в областях и краях — 86%. Я думаю, что вариант Конституционной комиссии гораздо более сбалансирован, взвешен, он опирается на принцип равенства всех субъектов Федерации. Каждый из субъектов Федерации посылает одинаковое количество депутатов, за исключением автономных округов, которые, как правило, малочисленны по населению и которым предоставляется, как правило, один голос. Президентский вариант делает, и это один из самых серьезных недостатков, на мой взгляд, и здесь серьезную уступку нашим бывшим автономиям, предлагая паритет — половина на половину. Я буду решительно возражать против такого решения.

**И.Г. Шаблинский.** Это же искусственное принижение статуса областей.

**В.Л. Шейнис.** Конечно, краев, областей, Москвы, Санкт-Петербурга. Я думаю, что, скажем, американский принцип, согласно которому каждый штат, независимо от его величины, посылает одинаковое количество представителей в Сенат, является достаточно взвешенным и спокойным принципом. Он, правда, нарушает принцип равного избирательного права, поскольку оказывается, что от большего количества граждан, скажем, живущих в Калифорнии, посылается такое же количество граждан, как от Мэриленда, где граждан значительно меньше. Но здесь, по крайней мере, есть какое-то логическое обоснование, связанное с федеративным устройством государства. Нам же предлагают не Федерацию, а доминирование определенной части субъектов Российской Федерации над другими субъектами.

Ну и наконец, последняя часть Вашего вопроса. Для меня совершенно неприемлем принцип, согласно которому какие бы то ни было соображения моральные, или юридического, или любого иного порядка могут быть поставлены выше или даже рядом с правами человека. Я буду решительно возражать против этого.

**И.Г. Шаблинский.** Последний вопрос, связанный с процедурой принятия новой Конституции. Есть точка зрения, согласно которой ни один из проектов на Съезде не может получить двух третей голосов. Есть такая точка зрения. С другой стороны, любые идеи, связанные с каким-то иным, не связанным с действующей Конституцией, порядком принятия Основного Закона, тоже не очень ясны до сих пор. Если можно, обрисуйте свою позицию по этому вопросу.

**В.Л. Шейнис.** Я — за то, чтобы попытаться все-таки найти решение, способное получить поддержку двух третей депутатов. Мне кажется, что перед нами достаточно серьезная угроза, которая исходит от крайних сил, я имею в виду в особенности агрессивную оппозицию, занимающую крайний фланг, так называемый Фронт национального спасения, организаторы провокаций, в частности организаторы первомайской провокации. Мы все перед лицом этой угрозы, а также угрозы распада Российской Федерации под давлением ряда групп в национальных образованиях. Перед лицом экономических проблем, стоящих перед страной в рамках того курса экономической реформы, который был одобрен большинством избирателей на референдуме. Вот под влиянием всех этих императивов, мне кажется, можно еще раз попытаться найти взаимоприемлемые решения и собрать большинство на Съезде. Если это не получится, а считать такой вариант исключенным было бы наивным, не-



обходимо найти какие-то альтернативные варианты. Одним из альтернативных вариантов могло бы стать проведение референдума. Но я — не за безоглядное бросание к референдуму, как это предлагают некоторые сторонники, скажем так, демократического лагеря. Я думаю, что на референдум надо идти в том случае, если будет уверенность, что большинство избирателей и большинство или по крайней мере значительная часть субъектов Федерации поддержит тот проект Конституции, который в муках будет выработан или Конституционным совещанием, или какими-то другими структурами. Наконец, есть еще один вариант. Ориентируясь на принятие новой Конституции как на программу максимум и на проведение на основе этой Конституции выборов, я бы мог предложить, скажем, отложить принятие Конституции. Пусть решает следующее поколение, будет ли это парламент, будет ли это какая-то форма Учредительного собрания. Это вопрос не принципиальный, это можно решить и потом. А сейчас необходимо достичь согласия по трем пунктам. Это, если хотите, программа минимум. Первое. Конституционный закон о высших органах государственной власти, который может быть представлен в виде закона об изменениях и дополнениях в ныне действующую Конституцию. Второе. Это закон о выборах в Верховный Совет, который сейчас подготовлен Рабочей группой, созданной в рамках Конституционной комиссии, который, по-видимому, будет опубликован в том же номере, что и это интервью. Третье. Это закон о политических партиях. Мне думается, если не удастся реализовать программу максимум, т.е. принятие новой Конституции, можно будет попытаться пойти по пути решения абсолютно неотложных задач.

*О.С. Шенин,  
Председатель Совета  
СКП — КПСС*

## **Монархический зуд<sup>1</sup>**

### **Тени диктатуры бродят по проекту Конституции**

В последние дни на политической арене России разыгрывается огромное шоу. На самом высшем уровне проводятся совещания и конференция, на которых обсуждаются проекты Конституции Российской Федерации президентской закваски. Ведется шумная кампания в правительственной прессе.

---

<sup>1</sup> Правда. 1993. 4 июня.

Одно из таких «судьбоносных» совещаний должно начаться 5 июня 1993 года. На нем намечено рассмотреть сразу два проекта: один, подготовленный Конституционной комиссией РФ, и второй, созданный по инициативе Президента России, что примерно одно и то же. Последний наделяет Президента неограниченной властью, сравнимой разве что с монаршей. Вполне ясно, под кого он сработан.

Если с этих позиций оценивать оба проекта, то яснее ясного: и тот, и другой призваны форсировать, навязать обществу капиталистический строй, основные атрибуты буржуазного государства.

Авторы проектов избегают, естественно, говорить на классовом языке, раскрывать суть таких основополагающих конституционных понятий, как «народ», «государство», «государственная власть», «общество» и т.д.

Известно, что под обществом понимается совокупность исторически сложившихся форм совместной деятельности людей, иными словами, классы, группы, социальные слои. В Конституции СССР 1977 года они назывались рабочими, крестьянами, интеллигенцией, трудящимися, наций и народностей страны. В проекте Президента вместо реальных социальных групп блуждают тени, призраки: «каждый», «никто», «человек», «все» и т.д. Общество разделяют на отдельные (в лучших традициях мелкобуржуазного представления) либо на парные, изолированные друг от друга категории: «государство и гражданин», «работник и работодатель», «потребитель и производитель».

Не лучше обстоят дела с понятием «государство». Во все времена считалось, что составными его элементами являются территория, население, власть. Имеют ли субъекты Федерации, согласно проекту, эти признаки? В статье 5 говорится, что на территории Российской Федерация обеспечивается единство государственной власти.

Но если заглянуть в Федеративный договор, где также говорится, что республики, входящие в состав РФ, обладают всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы в ведение Российской Федерации, то сразу видишь нечто неясное и путаное. После того, как бывшие автономные республики объявили в Декларациях о своей государственной независимости, полном суверенитете на своих территориях, формулировка о передаче от них хотя бы части полномочий выглядит как «блестящая победа» новоявленных конституционалистов.

Непонимание этих различий привело к тому, что объединение субъектов Федерации в федеративное государство происходит как на основе Конституции, так и Федеративного договора. Грубо извращается смысл

самого назначения Конституции, призванной прежде всего регулировать государственно-правовые отношения по «вертикали», а не договорные отношения между составными частями государства.

И, наконец, о власти. Еще недавно в Конституции РСФСР был закреплён принцип единства государственной власти сверху донизу — от Верховного до сельского Совета, и единственной основой государственной власти выступают Советы народных депутатов. В проекте нет места «всевластию Советов», система государственной власти разделена на законодательную, исполнительную и судебную и доводится по вертикали только до республик, краев и областей. А ниже по иерархии — нечто рыхлое и неоформленное — так называемые самоуправляющиеся территориальные общности, действующие в «пределах своей компетенции» независимо от федеральных и других вышестоящих государственных органов. К чему это привело, показывает пример Москвы, где местное самоуправление трансформировалось в государство в государстве, так что порой унять мэра, премьер-министра, префектов, супрефектов и т.д. не могут даже российские власти и органы прокуратуры.

Говорят, при разработке проекта широко использовались тексты конституций и восточноевропейских государств — Болгарии, Венгрии, Польши. В результате получилась даже не смесь французского с нижегородским (нижегородского просто нет), а франко-англо-итальяно-болгарская мешанина из разных теорий, правовых постулатов и институтов, обильно сдобренная внутренним неприятием всего «советского», «отечественного».

Проект полностью исключает государство из регулирования производственных отношений. Провозглашается свободная конкуренция, хотя горький опыт доказывает, что наша экономика сегодня не может работать без четкого управления, а уж тем более в период разрухи, падения производства.

Но самый, конечно, главный изъян: проект не гарантирует, даже отказывается от неотъемлемых социально-экономических прав человека — на труд и отдых, охрану здоровья и социальную защиту, жилище — всех тех завоеваний, за которые борется рабочий класс Запада. Строительство жилья государством и органами местного самоуправления прекратится — оно, видишь ли, будет только «поощряться» ими. Словом, те, кто ожидает скорого всеобщего благоденствия от обещанного капиталистического рая, должны смириться и с появлением в обществе элитного слоя, и неизбежных спутников рынка — «малоимущих» (как изящно выражаются авторы проекта), а если без затей — нищих, бездомных, безработных.

Анализ проектов новых Конституций позволяет сделать вывод о том, что правящая элита, не сумев решить острейших экономических и политических проблем, пытается уйти от ответственности за провал своей политики и ввергает российское общество в очередной эксперимент, который может закончиться только одним — дальнейшим обострением социальных, национальных конфликтов и непредсказуемыми последствиями. Но Президентом явно овладел монархический зуд и ему не терпится примерить шапку Мономаха.

В этой ситуации Политисполком СКП—КПСС считает для себя неприемлемым участие в президентских играх по принятию новой буржуазной конституции. Надо жить по ныне действующей, благодаря которой пока сохраняются хоть какие-то социально-экономические и политические права человека. Вместе с тем все, кому дорога судьба России, должны бороться за принятие Советской Конституции, разработанной фракцией коммунистов Верховного Совета РФ, членами РКРП, КП РФ, СКП — КПСС и группой советских ученых-юристов.

В условиях экономической и политической нестабильности, на наш взгляд, самым разумным было бы Съезду народных депутатов России наложить мораторий на надуманное «конституционное творчество» и прочие политические игры властей, организуемые для отвлечения внимания народа от решения жизненно важных проблем.

*Мнения  
А.Н. Яковлева,  
Г.Э. Бурбулиса,  
М.А. Митюкова,  
Т.Х. Гдяна*

## **Новая Конституция — это выход из тупика.**

### **Но как ее принять?<sup>1</sup>**

*Когда проект новой Конституции России будет готов, неизбежно встанет вопрос о путях ее принятия. Как видят эту процедуру участники Конституционного совещания? На вопросы корреспондента «Российских вестей» Ольги Буркалевой отвечают:*

**А. Яковлев:** Считается, что наиболее конституционный путь — это принятие Основного Закона Съездом. Но я задаю себе вопрос о легитимности самого Съезда. Избраны были депутаты при старом строе,

---

<sup>1</sup> Российские вести. 1993. 30 июня.

в государстве, которого сейчас фактически нет. Но поскольку наша революция-эволюция ненасильственная, приходится считаться с историческими реалиями. С другой стороны, чем, скажем, хуже легитимность избранного Федерального Собрания? Да ничем. Идею Учредительного собрания я высказывал на 1-м съезде Движения демократических реформ в декабре 1991 года. Мне тогда уже казалось, что, раз произошли события 1991 года в августе, необходимо создать что-то такое, что дало бы легитимность этой новой власти. Но тогда момент был упущен. Захлестнула эйфория победы. И забыли подвести базу легитимности. Если бы это тогда сделали, сейчас не было бы проблем с принятием новой Конституции.

Вообще самым легитимным путем принятия новой Конституции я считаю референдум. Опубликовать текст проекта, обсудить его всенародно, доработать и вынести на референдум. Тогда никто не сможет подвергнуть сомнению легитимность Конституции. Говорят, что народ не явится. Явится. Нужно только дать время, чтобы люди ознакомились с проектом Основного Закона.

**М. Митюков:** Вопрос о путях принятия новой Конституции — самый тяжелый в этом процессе. Я сторонник легитимного принятия. Мы в комитете практически подготовили законопроект о порядке принятия новой Конституции. Считаем, что рассмотренный на Конституционном совещании проект Основного Закона должен быть внесен на рассмотрение Съезда. А предварительно его должен рассмотреть Верховный Совет и направить субъектам Федерации. Если после этого Съезд не примет проект, то вынести его на референдум. Но один проект! Сама идея Хаббулатова вынести на референдум три проекта означает заранее неконструктивный результат. Ни один проект не будет одобрен, а сам конституционный процесс может быть таким образом похоронен.

Если референдум по какой-то причине не состоится, то на этот случай мы предусматриваем в проекте закона возможность, чтобы Съезд передал рассмотрение проекта Конституционному собранию, формируемому по специальному закону, принятому Верховным Советом. Если такой путь не примут, то это будет большая утрата для конституционного процесса, потому что тот проект, который мы обсуждали 26 июня, — это хороший проект, написанный на хорошем юридическом уровне, учитывающий реалии, сохраняющий сильный, дееспособный парламент и усиливающий исполнительную власть Президента.

**Г. Бурбулис:** Самые искренние желания, чтобы новая Конституция формой своего принятия максимально соответствовала тому масшта-

бу конституционно-исторического преобразования России, который она закладывает. Поэтому хотелось бы, чтобы это было максимально законно. Самым широким образом представительно. Исходя из этих критериев и важно искать форму принятия. Я вижу сегодня несколько наиболее убедительных путей. Среди них: при полном согласии и сохранении политического темпа, который сегодня набран Президентом и совещанием, можно было бы выборы нового парламента провести осенью и до нового года поручить ему принятие новой Конституции. Но это возможно только при полном согласии. Если мы этого согласия не находим, то наиболее правильно — это Конституционная ассамблея, широко, представительно собираемая по регионам России — с выборами, но в том темпе, который сегодня нельзя утрачивать. Идея референдума соблазнительна, но мне кажется, что было бы плодотворнее, чтобы люди выбирали сознательную часть населения, способную своим знанием и своим профессиональным видением выразить волю остальных. Референдум все-таки целесообразнее проводить по другим вопросам. Думаю, эти две формулы наиболее логичны для принятия новой Конституции.

**РВ:** Но эти варианты не предусмотрены действующей Конституцией, а значит, они нелегитимны...

**Г. Бурбулис:** Совершенно верно. Поэтому к той работе, которая сегодня на Конституционном совещании осуществляется, нужно добавить еще и разработку формы принятия Конституции, соответствующей и времени, и правовым возможностям.

Конституционное совещание выступает некоторым началом той самой Конституционной ассамблеи. И по психологии, и по этике, и по политической культуре. Поэтому нужен проект документа, который узаконил бы форму принятия Конституции — с учетом, во-первых, авторитета совещания, на которое я очень серьезно рассчитываю в глазах российских избирателей. Во-вторых, дополнительных каких-то представительных структур. И этот документ можно было бы рекомендовать Президенту издать, а Верховному Совету его ратифицировать. И тогда бы мы получили вполне законную форму продвижения вперед по определению пути принятия новой Конституции.

**РВ:** Может ли Верховный Совет одобрить такие шаги?

**Г. Бурбулис:** Мне кажется, мы с вами находимся в предубеждении к Верховному Совету. За этот месяц существенно изменилась политическая и социально-психологическая обстановка в стране. Большинство Верховного Совета превращается в политических аутсайдеров, а это не

может долго их удовлетворять. Надо с чем-то соглашаться. Нужно находить мужество, чтобы признать, что в обществе согласия больше, чем им по каким-то причинам хотелось. И доверие Президенту и его курсу подтверждено, и более того — мы преодолеваем, на мой взгляд, тупиковые моменты между субъектами Федерации по самым кульминационным вопросам. Поэтому давайте предположим, что Верховный Совет способен еще на благоразумие, и поможем ему это благоразумие проявить.

**Т. Гдян:** Наиболее рациональный и, на мой взгляд, единственно возможный в данных условиях путь — представить единый проект Конституционного совещания на Съезд, чтобы он принял то, что разработано совместными усилиями всех представителей властей и политических партий и организаций, т.е. всего политического спектра Российской Федерации. Если Съезд не примет, то тогда чисто легитимного пути принятия новой Конституции нет. В таком случае у Президента не остается никакого другого пути, как наделить полномочиями Конституционного собрания нынешнее Конституционное совещание, чтобы выйти из кризиса.

Учредительное собрание. Это было бы прекрасно. Наша Народная партия России выступала за него и сейчас теоретически придерживается этого пути. Но если сейчас задаться целью провести в жизнь идею Учредительного собрания, то только в 94-м году, и то не известно, в каком месяце, можно будет принять Конституцию Учредительным собранием. Но что к тому времени будет с Россией?.. Нам нужно как можно скорее выйти из конституционного кризиса, уравновесить власти, чтобы выйти из политического тупика. А кроме политических у нас много других тупиков: правовые, экономические и т.д. Принятие новой Конституции является первым разумным шагом по выходу из этих тупиков. Если законодательная ветвь власти во главе с господином Хаббулатовым поймет, что другого пути разрешения проблемы нет, кроме того, как выйти в конституционный режим управления страной, они, наверное, придут сюда, сядут с нами за «круглый стол», и мы все вместе выработаем единый проект будущего Основного Закона Российской Федерации. Другое — это вечное противостояние, вплоть до кровопролития и гражданской войны. К этому могут стремиться только авантюристы от политики.

**К.В. Янков,**  
*председатель Комитета по экономической  
реформе Мособлсовета, член правления  
Социал-демократической партии России*

## **Новая Конституция и будущее России<sup>1</sup>**

### **Как помирить республики с областями**

Конституционная гонка не сбавляет темпов. В нее, кажется, включились все: и правительство, раньше державшееся в стороне от политических баталий, и парламент, дружно топивший за чрезмерный радикализм «румянцевский» проект, и Конституционный Суд, делавший вид, что он вполне удовлетворен Конституцией действующей. Словно каждый, причастный к таинству отправления власти, вдруг задумался: а как эта шапка, то бишь новая Конституция, будет выглядеть на мне?

Все чаще и чаще ревнители конкурирующих проектов обращаются к властям, стоящим ступенькой ниже: к тем, кого называют доселе сугубо специальными словами «субъекты Федерации». Каждая ветвь власти, не находя понимания у другой, ищет опоры внизу. Президент в этом поиске уже дошел до того, что призвал к парафированию проекта всеми субъектами Федерации (хотя наше государственное право даже не знает слова «парафирование»).

Какое же место должны занять республики, края и области в новой Конституции и в процессе ее принятия?

### **Откуда произошла наша федерация**

Никто не оспаривает, что государство Российское складывалось веками как государство унитарное, централизованное. Элементы автономии, дарованные Финляндии и периодически отнимавшиеся у Польши, никакого отношения к федерализму не имели. Идеологическая установка большевиков и других левых партий на преимущество федеративного государства перед унитарным (но, конечно, временно! До полного отмирания государства!), а также стремление набрать очки у нерусского населения привели к тому, что название «Федеративная» попало в название государства вскоре после Октябрьского переворота. Название носило агитационный характер, о соответствии формы и содержания никто не думал: тогда же республика стала и «Социалистиче-

---

<sup>1</sup> Независимая газета. 1993. 30 июня.



ской», хотя социализм, по мнению большевиков, построить еще только предстояло.

Постепенно обрастая автономными областями, автономными республиками, недолго просуществовавшими «трудовыми коммунами» и «национальными районами», РСФСР и по форме, и по содержанию оставалась государством сугубо унитарным с формальными (и никогда в условиях господства КПСС не реализованными) автономиями. Интересно, что и в Германии, и в США (опыт которых наши конституционалисты пытаются привнести, заимствуя чуть ли не целые правовые институты) федерации складывались совершенно по-иному. В Германии нынешние границы земель еще 150–200 лет назад были границами независимых государств, «железом и кровью» вынуждаемых объединяться, но выторговывавших при этом объединении сохранение государственных атрибутов: ландтага, законодательства и прочего. Соединенные Штаты Америки и вовсе были образованы на договорной основе как союз тринадцати молодых республик.

Когда целые поколения людей на клетке со слонем читают надпись «тигр», постепенно возникает целая научная школа, объясняющая, почему у тигра вырос хобот и куда подевалась шерсть. Если новый директор зоопарка попытается заменить табличку на «слон», он скорее всего подвергнется всеобщему осуждению за невежество. Так и с нашей федерацией: в 60–70-е годы советские государствоведы изошрялись, пытались объяснить, почему РСФСР все-таки федерация. Вслед за ними политики эпохи перестройки не могли позволить себе заявить, что государство у нас, по существу, унитарное. Вместо этого под давлением политиков из некоторых (одна за другой снимавшие слово «автономная») республик они взяли курс на то, чтобы подогнать форму и содержание под название государства.

Главная веха этого курса — подписание Федеративного договора весной 1992 года. История рассудит, чем это было: вехой достижения национального согласия или вехой развала России. Но, как ни оценивая договор, данное раз уже не заберешь назад. Федерализация стала свершающимся фактом, путь к унитарному государству демократическими методами был отрезан. Россия вступила на свой, не имеющий аналогий особый путь: ускоренное превращение многовекового унитарного государства в государство федеративное.

### **На половине пути: федерализация после Федеративного договора**

Продемонстрировав политическую волю к федерализации, власти России стали демонстрировать нежелание и неспособность эту федерализацию осуществлять. И в этом ветви власти, яростно между собой воюющие, проявляют завидное единение. За год, прошедший после подписания договора, приняты целые тома актов, бесцеремонно вторгающихся в компетенцию субъектов Федерации, особенно краев и областей. Тут и Госпрограмма приватизации, досконально указывающая, как приватизировать краевую, областную и муниципальную собственность, и указ о дополнительных полномочиях главы администрации Шаховского района Николая Ильича Травкина, и многое-многое другое. По нашему выборочному анализу проверку на Федеративный договор не выдерживают БОЛЕЕ ПОЛОВИНЫ законов Верховного Совета и нормативных указов Президента!

Но самое интересное состоит в том, что субъекты Федерации, представители которых на всевозможных совещаниях рефреном требуют «Дайте нам больше прав», с этим, по сути дела, мирятся! Кажется, только одна область (Магаданская) воспользовалась закрепленным в договоре правом обжалования в Конституционном Суде, да и то, когда оказались ущемлены именно ее интересы (Верховный Совет уже ПОСЛЕ подписания договора, провозгласившего неизменность границ субъектов без их согласия, отхватил полтерритории) — и дело, впрочем, проиграла. Мособлсовет так и не захотел при всем, мягко говоря, настороженном отношении к Травкину обжаловать президентский указ о его дополнительных полномочиях. Челябинский облсовет приостановил чековые аукционы (и под сильным давлением правительства вскоре это решение отменил), но при этом не поставил вопрос о соответствии Федеративному договору всей Госпрограммы приватизации.

Это говорит об одном: как власти России, так и власти субъектов Федерации (кроме нескольких республик) ведут себя так, как вели себя в государстве унитарном. С одной стороны, федеральная власть сохранила в своих руках такие механизмы, которые позволяют ей добиваться выполнения любого своего решения вне зависимости от его соответствия Федеративному договору. С другой стороны, власти региональные предпочитают в этой ситуации не скандалить с начальством в Москве, идя «на принцип», понимая, что начальство найдет способ за такое своеволие отплатить.

Вместе с тем регионы, конечно, постепенно добиваются большей самостоятельности, но происходит это старыми, испытанными путями: уговорить начальство, получить индивидуальные льготы, наконец, искусно делать вид, что делаешь требуемое Москвой, а на самом деле делать противоположное. То, что сходит с рук одному губернатору, не прощется другому. Этот рост самостоятельности идет вне правовых рамок Федеративного договора, а часто и вне правовых рамок вообще. Поэтому он таит в себе потенциальную опасность единству России.

Альтернативой должна стать реальная правовая федерализация, с заложенными в ней гарантиями от распада державы. Но события последнего времени показали: для реальной федерализации мало бумаги под названием «Федеративный договор». Кто же поручится в том, что бумага под названием «Новая Конституция» даст желаемый результат?

### **Федерализация и разделение властей**

Никакая другая идея в сфере государственного устройства не обсуждается, пожалуй, так долго и так подробно, как идея разделения властей. Вроде бы оно у нас есть («президентская вертикаль»), и в то же время вроде бы его и нет («всевластие Советов»). Между тем не худо бы посмотреть, как ложится идея разделения властей на исторические условия и традиции России.

Исторически в России, как, впрочем, и во всем мире, до XVIII века никакого разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную не было. Не было за малыми исключениями (такими, как выборные сельские старосты и ограниченное сословное самоуправление) и другого разделения властей — на власть центральную и власть местную. Фактически разделение властей в современном понимании ведет свою историю с реформ Александра Освободителя — реформ, которые, во-первых, отделили власть судебную и, во-вторых, отделили от центральной власти власть местную — земское и городское самоуправление. В 1905–1906 годах были заложены основы для разделения двух других властей — законодательной и исполнительной.

С 1917 года, когда вся старая система власти была сломана, в новую систему были заложены совершенно иные основы. Никакого фактического разделения властей не было и быть не могло: все власти крутились вокруг главной власти — власти партийного аппарата.

Реформы 1990–1991 годов, определяющие в общих чертах нынешние механизмы власти, были проведены с одной главной идеей — разделить законодательную (представительную) и исполнительную власти

сверху донизу. Между тем другое разделение властей — на центральную власть, власть края (области) и местное самоуправление, — по существу, проведено не было. Под сурдинку разговоров о том, что для реформ нужна «сильная исполнительная власть», формально и фактически было сохранено наследие коммунистических времен, которому трудно подобрать аналогию где-либо в мире: «двойное подчинение» каждого уровня исполнительной власти.

К сожалению, оба проекта новой Конституции воспроизводят для уровня субъектов Федерации эту несурзаицу, при этом постулируя непременную выборность глав исполнительной власти краев (областей). Статья 110 «румянцевского» проекта: «Органом исполнительной власти края, области... является администрация, глава которой (губернатор) избирается населением... входит в систему исполнительной власти Российской Федерации». Статья 66 проекта «президентского»: «В... крае, области... избирается глава исполнительной власти... входит в единую систему исполнительной власти Российской Федерации».

Нетрудно видеть, к чему приведет сохранение существующей системы с привнесением в нее повсеместно элемента выборности. Губернаторы, опираясь на прямой мандат населения, будут чувствовать себя достаточно уверенно и выполнять те установки центральной исполнительной власти, которые они посчитают нужным выполнить. Аналогично они, вероятно, будут вести себя и по отношению к представительной власти своего уровня — особенно в случаях, когда большинство в местном парламенте завоюет другая политическая сила. (Примеры Москвы и Санкт-Петербурга дают нам примеры непрекращающейся войны между избранными мэрами и избранными Советами.) Вместо федерализации может произойти раздробление России на удельные княжества с «верными» и «неверными» президенту удельными князьями — губернаторами. Полномочия президентской власти вырождаются в фикцию, если на местах их некому будет исполнять, кроме как избранным (и независимым от президента) губернаторам.

Альтернативой является другое разделение властей — разделение на власть федеральную, имеющую свои агентства и своих чиновников на местах и действующую преимущественно через них, и власть областную (краевую, республиканскую), действующую исключительно в рамках компетенции субъекта Федерации. Тут нам поможет и отечественная история, и опыт других стран. В России в каждой губернии сосуществовали губернатор, назначаемый верховной властью, и губернская земская управа, формировавшаяся представительным органом — местной думой.

В Америке, напротив, губернатор избирается населением и возглавляет власть субъекта федерации — штата, но в то же время в каждом штате и в каждом крупном городе есть многочисленные федеральные агентства, подчиняющиеся напрямую Вашингтону и действующие в соответствии с федеральной компетенцией.

Одним из аргументов против предлагаемого разделения будет, вероятно, вопрос: а кто же будет первым лицом? С кого спрашивать за состояние дел в области или крае?

Ответ может быть только один: в демократически устроенном государстве нет и не должно быть «первых лиц», ответственных за все сразу. Каждый отвечает за то, за что законом на него возложена ответственность. Это касается всех — от участкового до президента.

Таким образом, залогом реальной федерализации в России являлось бы разделение исполнительной власти в каждом субъекте Федерации на власть федеральную и собственно власть субъекта Федерации. Пусть президент (или премьер-министр) назначает в каждую область своего представителя (его можно назвать префектом, воеводой, даже губернатором). Этот представитель, не зависящий от властей субъекта Федерации, будет олицетворять федеральную исполнительную власть.

Одновременно с этим каждая область, край, республика должны иметь собственную исполнительную власть. Это может быть выборный губернатор, но лучше, пожалуй, если это будет ответственная перед выборным органом областная управа (заметим, что, кроме США, практически нигде в мире исполнительная власть на региональном уровне не избирается напрямую населением). Впрочем, края и области сами в состоянии решить, как свою исполнительную власть формировать. Решают же этот вопрос сейчас республики.

Кстати, такой путь конституционных реформ отвечает и брошенному президентом лозунгу «Уйти от советской власти». Если, конечно, не считать «уходом» переименование представительных органов из Советов в собрания или думы или же ликвидацию представительной власти на местах вообще (как вполне серьезно предложил 21 мая в «Российских вестях» Красногорский глава администрации Роман Попкович). Ведь пресловутое «двойное подчинение» является отличительной чертой именно Советской власти!

### **Равные или разные**

Пожалуй, ни один вопрос не вызывает сейчас столько дискуссий в среде руководителей краев и областей, как вопрос о разном статусе этих

объектов федерации с республиками. Требования выровнять статус уже перешли в плоскость политических действий: прошел референдум на эту тему в Санкт-Петербурге, провозгласила себя государственным образованием Вологодчина, несколько депутатов всерьез решили заняться преобразованием Московской области в некую «Республику Московия».

Вопрос, как говорится, назрел. Но обратимся опять к недавней истории: как области и края дошли до жизни такой?

Всевозможные национально-автономные образования стали появляться у нас в первые годы правления большевиков. Можно спорить о том, что это было: объективный исторический процесс или козни врага, направленные на развал России (враг должен был быть очень прозорлив, лет этак на 70 вперед)? Но факт остается фактом: раз данное росчерком пера назад тем же росчерком не отнимешь (не озаботившись предварительно установлением диктатуры, конечно).

До 1990 года, конечно, при всей «автономной» бутафории (конституции, министры и прочее) реальная самостоятельность республик была ничуть не выше, чем у областей и краев. Разве что свое телевидение с книжным издательством республике полагалось каждой, а области — одной из нескольких. Резкая активизация требований республиканских лидеров о большей самостоятельности — другая грань описанной выше проблемы «подгонки содержания под название», грань, изрядно поэксплуатированная политиками и в Кремле, и в Белом доме.

Так или иначе, но за последние три года самостоятельность республик действительно выросла. Выросла, впрочем, не у всех сразу, как это было бы в государстве правовом: у алмазной Якутии и нефтяной Татарии она поболее, чем у нечерноземной Мордовии. Но даже у самой захудалой республики она повыше, чем у любой области. Свершившийся факт налицо.

Прискорбно, конечно, что некоторые руководители России способствовали этому росту самостоятельности даже в большей мере, чем республики требовали. Взять хотя бы создание прошлой осенью Совета глав республик: конъюнктурная попытка сконструировать противовес Верховному Совету обернулась прецедентом, еще больше оторвавшим республики от краев и областей!

Но факт остается фактом. Полное приравнение краев и областей к республикам вызовет вполне предсказуемую реакцию республик: мощное давление с целью следующего повышения своего статуса, поскольку руководители их уже успели к своему более высокому статусу привыкнуть. В самом деле, каково вдруг сменить статус «один из двадцати»

на «один из восьмидесяти восьми»? И центральная власть скорее всего дрогнет, поддастся, как поддавалась в 1990 году и позже. Республики опять возвысятся над краями и областями (даже если последние все сплошь переименуются в республики). Те вновь потребуют «выравнивания», и так далее. Над Россией всерьез нависнет угроза раздробления на 88 государств.

Но и путь дальнейшего «поднятия статуса» республик и других национальных образований (в некоторых из них, впрочем, титульная нация составляет 4–5% населения) ведет в тупик. Предлагаемый в президентском проекте Конституции состав верхней палаты парламента, в которой половина мест резервируется за 15% населения, уже вызвала крайне негативную реакцию в краях и областях. Видимо, в этом шекотливом вопросе нужно найти «золотую середину»: сохранив определенный приоритет республик в политическом представительстве, оставив только за ними право иметь свои конституции и прочие «государственные» атрибуты, пойти по пути приближения прав краев и областей к правам республик в социально-экономической сфере.

### **Что же дальше?**

Итак, принятие новой Конституции, которое «не мытьем, так катаньем» состоится, наверное, уже в этом году, дает уникальный шанс ввести хаотичную федерализацию страны в правовые рамки.

Воспользуемся мы этим шансом — получим реальную возможность создания федерации не на словах, а на деле. Такой федерации, над которой не висела бы угроза превращения в конфедерацию или вообще угроза распада. Такой, в которой власть каждого уровня делает то, что ей позволено, и не вмешивается в дела власти другого уровня.

Не воспользуемся — и растаскивание властей по принципу «кто сколько может» продолжится. Полномочия по-прежнему будут определяться не законом, а личным весом и связями. Вслед за «Республикой Московской» начнут самопровозглашаться всякие «енисейские», «пермские» и «брянские» республики. Федеральная власть будет делать вид, что ничего особенного не происходит, пока вдруг не обнаружит себя пребывающей в «Городе-государстве Москва», возникшем как продукт очередного этапа борьбы мэра с Моссоветом. Порядок в таком государстве уж точно без диктатуры не навести, если оно не успеет к тому времени развалиться.

Но все-таки хочется надеяться на лучшее...

**Из истории создания Конституции Российской Федерации.  
Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы  
(1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга вторая (май–июнь  
1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева**

Научное издание  
подписано в печать 11.12.2008  
издательский № 375  
формат 60x90/16  
усл. печ. л. 69,0  
уч.-изд. л. 57,0  
тираж 3200 экз.

ISBN 978-5-466-00375-8



9 785466 003758



**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](mailto:office@wolters-kluwer.ru)

Website: [www.wolters-kluwer.ru](http://www.wolters-kluwer.ru)

Генеральный директор издательства — Хольгер Цшайге,  
электронный адрес — [holger.zscheuye@wolters-kluwer.ru](mailto:holger.zscheuye@wolters-kluwer.ru)

Главный редактор — Светлана Паршина,  
электронный адрес — [svetlana.parshina@wolters-kluwer.ru](mailto:svetlana.parshina@wolters-kluwer.ru)

Книги издательства можно заказать по тел.: 8-800-200-6789  
(круглосуточно; междугородный звонок бесплатно)

Гигиеническая оценка продукции — Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.60.953.Д.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 №